valgsregler, der skal anvendes i hvert enkelt tilfælde.

Da modtagere af supplerende pensionsydelser ikke befinder sig i en af de situationer, der er omhandlet i disse artikler, kan de ikke påberåbe sig princippet om, at kun én lovgivning finder anvendelse.

2. Supplerende pensionsydelser, der udbetales i henhold til ordninger vedtaget ved overenskomst, som ikke kan anses for lovgivning i henhold til artikel 1, litra j), i forordning nr. 1408/71, er ikke omfattet af forordningens saglige anvendelsesområde. Heraf følger, at forordningens artikel 33 — hvorefter en medlemsstat ikke kan foretage tilbageholdelse af bidrag i lovbestemte pensionsydelser, der udbetales EF-borgere, når de hertil svarende ydelser ikke skal udbetales af en institution i denne medlemsstat — ikke kan gøres gældende over for en medlemsstat, som ifølge en ordning vedrørende sygdom indfører et bidrag, der tilbageholdes i supplerende pensionsydelser af overenskomstmæssig art, der udbetales til personer, som er bosat i en anden medlemsstat, og som i henhold til denne stats lovgivning er omfattet af den dér gældende sygesikringsordning.

RETSMØDERAPPORT
i sag C-253/90 *

I — Retlig baggrund

Nationale retsregler

1. Den belgiske lov af 9. august 1963 om indførelse og udformning af en obligatorisk syge- og invaliditetsforsikringsordning (*Moniteur belge* af 1. og 2.11.1963, s. 10555) bestemmer i artikel 121, stk. 10, som ændret ved artikel 161 i finansloven for 1979-1980 af 8. august 1980 (*Moniteur belge* af 15.8.1980, s. 9514), at der skal foretages en tilbageholdelse i lovbestemte alders-, arbejdsophørs- og efterladtepensioner eller hertil svarende ydelser samt i ydelser til supplering af sådanne pensioner. Provenuet heraf indbetales til Institut national d'assurance maladie.

Ifølge Domstolens dom af 28. marts 1985 (sag 275/83, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 1097) finder disse bestemmelser ikke længere anvendelse på lovbestemte pensioner, som oppebæres af EF-borgere med bopæl i en anden medlemsstat end Belgien. Derimod finder bestemmelserne fortsat anvendelse på tillægsydelser, der udbetales til disse EF-borgere.

* Processprog: fransk.

Fællesskabsbestemmelser

2. Artikel 13, 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 affattet ved Rådets forordning (EØF) nr. 2001/83 af 2. juni 1983 (EFT L 230, s. 6) bestemmer, at

»... de personer, der er omfattet af denne forordning, alene [er] undergivet lovgivningen i én medlemsstat«.

Forordningens artikel 33 lyder således:

»Den institution i en medlemsstat, som det påhviler at udbetale en pension eller rente, og som efter den lovgivning, der gælder for institutionen, skal tilbageholde bidrag, der påhviler pensionisten eller rentemodtageren til dækning af ydelser ved sygdom og moderskab, er berettiget til at foretage sådanne tilbageholdelser, beregnet i overensstemmelse med den pågældende lovgivning, i den pension eller rente, som institutionen skal udbetale, for så vidt en institution i den nævnte medlemsstat skal bære udgifterne ved de ydelser, der er udredt i medfør af artikel 27, 28, 28a, 29, 31 og 32.«

II — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

3. Den 29. september 1988 fremsendte Kommissionen i henhold til EØF-Traktatens artikel 169 en åbningsskrivelse, hvori den anførte, at ovennævnte belgiske lovgivning er uforenelig med fællesskabsreglerne, idet den indebærer, at der tilbageholdes bidrag til sygesikring hos modtagerne af supplerende pensionsydelser, som er bosat i en anden medlemsstat end Belgien, og som derfor er omfattet af sygesikringsordningen i denne medlemsstat. I skrivelsen opfordrede Kommissionen den belgiske regering til at fremsætte sine bemærkninger inden for en frist af to måneder efter modtagelsen af åbningsskrivelsen.

4. Heroverfor anførte den belgiske regering i sin besvarelse af 9. december 1988, *at* fordele, der ikke er lovbestemte, falder uden for det saglige anvendelsesområde for forordning nr. 1408/71, *at* princippet om anvendelse af kun én lovgivning ikke er relevant i det foreliggende tilfælde, *at* forordningens artikel 33 ikke finder anvendelse, og *at* Kommissionens synspunkt indebærer en forskelsbehandling af fastboende arbejdstagere i forhold til vandrende arbejdstagere.

5. Kommissionen, der fandt, at disse argumenter ikke var relevante, fremsatte den 29. december 1989 en begrundet udtalelse, hvori den opfordrede den belgiske regering til inden for en frist af to måneder efter meddelelsen at rette sig efter udtalelsen ved at træffe de nødvendige foranstaltninger dertil.

6. Ved skrivelse af 19. april 1990 anfægtede den belgiske regering indholdet af den begrundede udtalelse, idet den gjorde gældende, at forordning nr. 1408/71 ikke finder anvendelse på fordele, som ikke er omfattet af forordningens saglige anvendelsesområde, og at princippet om, at der kun

skal anvendes én lovgivning, ikke finder anvendelse.

7. Kommissionen har herefter anlagt denne sag. Stævningen blev indleveret til Domstolens Justitskontor den 20. august 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.

III — Parternes påstande

8. *Kommissionen* har nedlagt følgende påstande:

1) Det fastslås, at Kongeriget Belgien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 13, stk. 1, sammenholdt med artikel 33 i Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71, idet det foretager tilbageholdelse af sygesikringsbidrag i supplerende pensionsydelser eller i andre fordele, der kan ligestilles med lovbestemte alders-, arbejdsophørs- eller efterladtepensioner til EF-borgere med bopæl i en anden medlemsstat, som er berettiget til ydelser ved sygdom efter denne stats lovgivning.

2) Kongeriget Belgien tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Kongeriget Belgien har nedlagt følgende påstande:

1) Frifindelse.

2) Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

IV — Parternes anbringender og argumenter

9. *Kommissionen* har anført, at den tilbageholdelse, de belgiske myndigheder foretager i de supplerende pensionsydelser eller i enhver anden fordel, der kan ligestilles med alders-, arbejdsophørs- eller efterladtepension, der udbetales af myndighederne til personer med bopæl i en anden medlemsstat, er uforenelig med artikel 13, stk. 1, sammenholdt med artikel 33 i forordning nr. 1408/71, da de pågældende personer er omfattet af en obligatorisk sygesikringsordning i bopælsmedlemsstaten og således ikke er omfattet af en sygesikringsordning i den belgiske stat, men i den anden medlemsstat.

Kommissionen har i denne forbindelse fremhævet, at artikel 13, stk. 1, fastsætter det grundlæggende princip, at kun én medlemsstats lovgivning finder anvendelse, hvilket princip konkretiseredes i artikel 33 for så vidt angår bidrag til sygesikring, der tilbageholdes i alderdomsydelser, som er omfattet af forordningen.

10. Til støtte herfor har Kommissionen for det første gjort gældende, at princippet om, at kun én lovgivning finder anvendelse, kan påberåbes af de berørte arbejdstagere som en almindelig retsgrundsætning, der — konkretiseret i artikel 13, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 — allerede eksisterede inden denne forordning, og hvis anvendelse derfor

ikke kan begrænses til de situationer, der er omfattet af forordningen. Princippet finder således anvendelse i det foreliggende tilfælde, selv om forordningens saglige anvendelsesområde ikke omfatter ordninger vedrørende supplerende pensionsydelser.

11. Kommissionen har for det andet understreget, at ifølge Domstolens praksis i sager vedrørende forholdene forud for forordning nr. 1408/71's ikrafttræden har Traktatens artikel 48 og 51 til formål at sikre arbejdstagerne den størst mulige bevægelsesfrihed og indebærer ophævelsen af lovbestemte hindringer, der kan føre til, at vandrende arbejdstageres retsstilling forringes. Det følger heraf, at bestemmelserne under alle omstændigheder skal fortolkes således, at de skal hindre en forskelsbehandling af vandrende arbejdstagere. Domstolen fastslog således, at det er forbudt at anvende lovgivningen i en anden stat end den, hvori den sikrede har beskæftigelse, når arbejdstageren herved forpligtes til at bidrage til finansiering af en socialsikringsinstitution, som ikke giver vedkommende nogen ekstra fordel, hvad angår samme risiko og samme tidsrum (jf. Domstolens dom af 9.6.1964, sag 92/63, Nonnenmacher, Sml. 1954-1964, s. 491, org. ref.: Rec. s. 557).

Domstolen har ligeledes fastsat princippet om, at det er forbudt andre medlemsstater end beskæftigelsesstaten at anvende deres sociale lovgivning, hvis det medfører forøgede byrder for arbejdstagerne, der ikke modsvarer en yderligere social beskyttelse (jf. Domstolens dom af 5.12.1967, sag 19/67, Van der Vecht, Sml. 1965-1968, s. 411, org. ref.: Rec. s. 445).

12. Ifølge Kommissionen fremgår det af denne praksis, at princippet om, at kun én lovgivning finder anvendelse, skal forebygge samtidig anvendelse af lovgivninger eller unødvendig sammenblanding af byrder og forpligtelser, som måtte følge af anvendelsen af flere forskellige nationale lovgivninger. Ifølge Kommissionen har Domstolen således draget en parallel mellem ordningen for bidrag og ordningen for retten til ydelser. Kommissionen anfører videre, at selv om medlemsstaterne frit kan lovgive på områder, der hører under deres kompetence, kan de ikke af den grund påberåbe sig nationale lovbestemmelser som grundlag for at unddrage sig de forpligtelser, som påhviler dem i medfør af fællesskabsretten. Ingen medlemsstat er derfor — ifølge Kommissionen — beføjet til at opkræve bidrag med henblik på at finansiere sin egen sygesikringsordning, selv om bidragene tilbageholdes i ydelser, der ikke er omfattet af forordning nr. 1408/71, såfremt det fremgår af fællesskabsreglerne, at en anden medlemsstats lovgivning skal anvendes.

13. Kommissionen har også understreget, at i henhold til Domstolens dom af 28. marts 1985 (sag 275/83, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 1097, præmis 3) kan en medlemsstat ikke foretage tilbageholdelse i pension, når de tilsvarende ydelser ikke påhviler en institution i denne medlemsstat. Med hensyn til en arbejdstager, som i henhold til forskellige nationale ordninger oppebærer to pensioner, skal ydelserne ved sygdom netop udbetales alene i henhold til lovgivningen i én medlemsstat, jf. artikel 27-32 i forordning nr. 1408/71. I den foreliggende sag består der ikke nogen artsforskel mellem de bidrag, der tilbageholdes i lovbestemte pensionsydelser, og de bidrag, der tilbageholdes i supplerende pensionsydelser. Alle disse former for tilbageholdelse er omfattet af samme lovbestemmelser og har til formål at finansiere den almindelige sygesikringsordning.

14. Endelig har Kommissionen gjort gældende, at den belgiske regerings argument, hvorefter det tilbageholdte beløb ikke kan anses for et socialsikringsbidrag, men snarere for en solidaritetsydelse i form af en skattelignende afgift, er sagen uvedkommende, da denne definition også gælder tilbageholdelse i pension og rente. I øvrigt har Domstolen på trods af dette argument i ovennævnte dom af 28. marts 1985, Kommissionen mod Belgien, fastslået, at der var sket en tilsidesættelse af artikel 33 i forordning nr. 1408/71. Det afgørende element for anvendelsen af forordningen er ikke de ydelser, hvori bidragene tilbageholdes, men selve anvendelsen af bidragene, da det er her, det kan konstateres, om der består en direkte forbindelse mellem bidragene og retten til ydelser.

15. *Den belgiske regering* har først gjort gældende, at det grundlæggende formål med den anfægtede belgiske lovgivning er at forbedre den økonomiske situation for den belgiske sygesikringsordning. Tilbageholdelsen i henhold til artikel 121, stk. 10, i ovennævnte lov af 9. august 1963 kan ikke på nogen måde betegnes som et socialsikringsbidrag, da tilbageholdelsen foretages uafhængigt af, om modtageren af pension eller supplerende pensionsydelser oppebærer ydelser fra den belgiske sygesikringsordning. Tilbageholdelsen kan således snarere sammenlignes med en solidaritetsafgift af det samlede beløb af pensioner og andre ydelser, som kun opkræves, hvis dette beløb overstiger et bestemt beløb, nemlig den øvre grænse for anvendelsen af præferenceordningen vedrørende godtgørelse af udgifter inden for sundhedssektoren.

16. Den belgiske regering har herefter understreget, at forordning nr. 1408/71 alene har til formål at fastsætte en række samordningsregler for at undgå, at den vandrende arbejdstagers retsstilling forringes, jf. ovennævnte dom af 9. juni 1964, Nonnenmacher. Den belgiske ordning indebærer imidlertid ikke nogen forskelsbehandling af den vandrende arbejdstager, da solidaritetsbidraget, der tilbageholdes i den supplerende pensionsydelse, opkræves af såvel pensionisten med bopæl i Belgien som af pensionisten med bopæl i en anden medlemsstat.

17. Den belgiske regering har yderligere anført, at kollektive overenskomster ikke er omfattet af det saglige anvendelsesområde for forordning nr. 1408/71, jf. forordningens artikel 1, litra j). Denne omstændighed begrundes i ønsket om på nationalt plan at samordne reglerne for supplerende socialsikringsydelser. Følgelig finder forordningens artikel 33 ikke anvendelse på supplerende pensionsydelser. Det er i øvrigt netop af denne grund og som følge af ovennævnte dom af 28. marts 1985, Kommissionen mod Belgien, at den belgiske regering har erklæret, at tilpasningen af den belgiske ordning til forordningens artikel 33 kun omfatter lovbestemte pensionsordninger.

18. Ifølge den belgiske regering kan det af Kommissionen påberåbte princip om, at kun én lovgivning finder anvendelse, ikke støttes på fællesskabsbestemmelser eller på et almindeligt princip i medlemsstaternes lovgivning. Domstolen har imidlertid altid knyttet begrebet »én lovgivning« til fortolkningen af en konkret forordningsbestemmelse. Hvis der fandtes et sådant uskrevet almindeligt princip om anvendelse af én medlemsstats lovgivning i fællesskabsretten, havde det været meningsløst at omtale et sådant princip i artikel 13 og 33 i forordning nr. 1408/71.

19. Den belgiske regering har endelig anført, at Kommissionen støtter det påståede traktatbrud på et urigtigt retsgrundlag. Kommissionen burde ikke have støttet sin påstand om, at den belgiske ordning er i strid med fællesskabsretten, på en række artikler i forordning nr. 1408/71, der ikke finder anvendelse på supplerende pensionsydelser, men derimod på tilsidesættelsen af det almindelige princip om anvendelse af én medlemsstats lovgivning, som finder anvendelse på situationer, der ikke er omfattet af forordningens artikel 13, stk. 1.

P. J. G. Kapteyn
Refererende dommer