DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)
2. oktober 1997 *

I sag C-144/96,

angående en anmodning, som Cour du travail de Bruxelles i medfør af EF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Office national des pensions (ONP)

mod

Maria Cirotti,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 46 og 51 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 (EFT 1971 II, s. 366), som ændret og ajourført ved Rådets forordning (EØF) nr. 2001/83 af 2. juni 1983 (EFT L 230, s. 6),

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, G. F. Mancini, og dommerne J. L. Murray (refererende dommer), P. J. G. Kapteyn, G. Hirsch og H. Ragnemalm,

* Processprog: fransk.

generaladvokat: F. G. Jacobs
justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Office national des pensions (ONP) ved direktør Gabriel Perl

— Maria Cirotti ved advokat Jules Raskin, Liège, og advokat Franco Agostini, Rom

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Maria Patakia og Peter Hillenkamp, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 6. februar 1997 er afgivet mundtlige indlæg af Office national des pensions ved assisterende konsulent Jean-Paul Lheureux, af Maria Cirotti ved advokat Jules Raskin, og af Kommissionen ved Maria Patakia,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 20. marts 1997,

afsagt følgende

Dom

1 Ved dom af 25. april 1996, indgået til Domstolen den 3. maj 1996, har Cour du travail de Bruxelles i medfør af EF-traktatens artikel 177 forelagt et præjudicielt

spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 46 og 51 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 (EFT 1971 II, s. 366), som ændret og ajourført ved Rådets forordning (EØF) nr. 2001/83 af 2. juni 1983 (EFT L 230, s. 6, herefter »forordning nr. 1408/71«).

2 Spørgsmålet er blevet rejst under en sag mellem Maria Cirotti og Office national des pensions (herefter »ONP«) vedrørende beregningen af den del af hendes ægtefælles alderspension som arbejdstager, som hun efter belgisk lovgivning er berettiget til.

3 Maria Cirotti er italiensk statsborger. Hun oppebærer en invalidepension i Italien. Siden juli 1981 har hun i Belgien oppebåret en del af den alderspension som arbejdstager, der tilkommer hendes ægtefælle, som hun ikke samlevede med, i henhold til artikel 74, stk. 2, i den belgiske kongelige anordning af 21. december 1967 om den almindelige ordning for lønmodtageres alders- og efterladtepension, som ændret ved kongelig anordning af 3. december 1970 (*Moniteur belge* af 23.12.1970).

4 Denne bestemmelse lød i dens version af 1. juli 1981 således:

»Ved separation eller ved faktisk samlivsophævelse kan hustruen tilkendes en del af ægtefællens alderspension:

a) hvis hun ikke er blevet frakendt forældremyndigheden eller dømt for at have stræbt ægtefællen efter livet

b) hvis hendes eventuelle bopæl i udlandet ikke er til hinder for betaling af arbejdsgiverens pension

c) hvis hun ikke længere udøver nogen erhvervsmæssig beskæftigelse, bortset fra den i artikel 64 omhandlede, og ikke oppebærer ydelser på grund af sygdom, invaliditet eller uforskyldt arbejdsløshed i henhold til belgiske eller udenlandske sociale sikringsbestemmelser, dog bortset fra ydelser til handicappede

d) hvis hun ikke oppebærer en belgisk eller udenlandsk alders- eller efterladtepension eller tilsvarende ydelser eller ydelser til handicappede af en størrelse, som i henhold til stk. 4 udelukker hende fra enhver ret til ægtefællens pension.«

5 I den ved kongelig anordning af 21. maj 1991 (*Moniteur belge* af 27.6.1991) ændrede version lyder bestemmelsen således:

»I tilfælde af separation eller faktisk samlivsophævelse kan hustruen tilkendes en del af ægtefællens alderspension:

a) hvis hun ikke er blevet frakendt forældremyndigheden eller dømt for at have stræbt ægtefællen efter livet

b) hvis den omstændighed, at hun har bopæl i udlandet, eller anvendelsen af artikel 70 ikke er til hinder for betaling af arbejdstagerens pension

c) hvis hun ikke længere udøver erhvervsmæssig beskæftigelse bortset fra den i artikel 64 omhandlede, og ikke oppebærer ydelser på grund af sygdom, invaliditet eller uforskyldt arbejdsløshed i henhold til belgiske eller udenlandske

sociale sikringsbestemmelser eller ydelser på grund af arbejdsophør eller nedsatte arbejdsydelser

d) hvis hun ikke oppebærer en alders- eller efterladtepension eller andre tilsvarende ydelser i henhold til en belgisk ordning, i henhold til en udenlandsk ordning eller i henhold til en ordning for personalet i en international institution, som på grund af deres størrelse i henhold til stk. 3 og 4 udelukker hende fra enhver ret til ægtefællens pension.«

6 Det fremgår af sagens akter, at ONP ved afgørelse af 21. december 1988 nedsatte de ydelser, som institutionen udbetalte til Maria Cirotti i henhold til nævnte bestemmelser, på grund af de forhøjelser, der siden 1981 havde fundet sted af hendes italienske pension, og som tilsyneladende beroede på indeksering.

7 Maria Cirotti anfægtede ved stævning af 17. januar 1989 denne afgørelse fra ONP ved Tribunal du travail de Bruxelles, som ved dom af 17. juni 1993 gav hende medhold, idet retten i sagen anvendte den fortolkning, som Domstolen havde anlagt i sin dom af 20. marts 1991, sag C-93/90, Cassamali (Sml. I, s. 1401). Domstolen fastslog i denne dom, at når en pension fra en medlemsstat til en arbejdstager i henhold til nationale antikumulationsregler er blevet fastsat således, at den sammenlagt med en ydelse fra en anden medlemsstat, uanset dennes art, ikke overstiger et bestemt maksimumsbeløb, giver hverken artikel 51, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 eller nogen anden fællesskabsbestemmelse ret til at ændre denne pension med henblik på, at maksimumsbeløbet ikke overskrides i tilfælde af senere ændringer i den anden ydelse, som beror på den almindelige økonomiske og sociale udvikling.

8 ONP ankede ved ankestævning af 9. juli 1993 denne dom til Cour du travail de Bruxelles. Den belgiske institution foreholdt under denne sag førsteinstansen, at den havde anvendt en analogisk begrundelse. Ifølge ONP må en ægtefælles ret til en del af den alderspension, der tilkommer en arbejdstager, og som er genstand for tvisten i hovedsagen, sidestilles med en garanteret indkomst og ikke med en personlig efterladtepension. Derfor skal denne del beregnes under hensyn til udvik-

lingen i ægtefællens indkomst og ændres under hensyn til andre sociale sikringsydelser, der i givet fald oppebæres i en anden medlemsstat.

9 ONP har tilføjet, at den analogiske anvendelse af dommen i Cassamali-sagen indebærer, at ægtefæller får ulige indtægter, idet den ægtefælle, der er berettiget til en del af alderspensionen, ved en forhøjelse af den udenlandske ydelse, som vedkommende oppebærer personligt, samlet opnår større indtægter. Dette strider mod artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 1408/71.

10 Denne bestemmelse lyder således:

»Personer, der er bosat på en medlemsstats område, og som er omfattet af denne forordning, har de samme pligter og rettigheder i henhold til en medlemsstats lovgivning som denne medlemsstats egne statsborgere, medmindre andet følger af særlige bestemmelser i denne forordning.«

11 Artikel 46 i forordning nr. 1408/71 om fastsættelse af alderspensioner bestemmer følgende:

»1. Den kompetente institution i enhver medlemsstat, af hvis lovgivning arbejdstageren eller den selvstændige erhvervsdrivende har været omfattet, skal, for så vidt de i nævnte lovgivning foreskrevne betingelser for erhvervelse af ret til ydelser er opfyldt, uden at bestemmelserne i artikel 45 og/eller artikel 40, stk. 3, behøver at bringes til anvendelse, fastsætte ydelsens størrelse i overensstemmelse med reglerne i den for institutionen gældende lovgivning og på grundlag af den samlede længde af de forsikrings- eller bopælsperioder, der skal tages i betragtning i henhold til den pågældende lovgivning.

Den nævnte institution skal tillige foretage en beregning af det ydelsesbeløb, man ville have fået ved anvendelse af de i stk. 2, litra a) og b), fastsatte regler. Kun det højeste ydelsesbeløb skal tages i betragtning.

2. Den kompetente institution i enhver medlemsstat, af hvis lovgivning arbejdstageren eller den selvstændige erhvervsdrivende har været omfattet, anvender følgende regler, såfremt de foreskrevne betingelser for erhvervelse af ret til ydelser kun opfyldes ved anvendelse af artikel 45 og/eller artikel 40, stk. 3:

a) Institutionen beregner det teoretiske beløb for den ydelse, som den pågældende ville kunne gøre krav på, hvis samtlige forsikrings- og bopælsperioder, der er tilbagelagt i de medlemsstater, af hvis lovgivning arbejdstageren eller den selvstændige erhvervsdrivende har været omfattet, havde været tilbagelagt i den omhandlede stat og efter den lovgivning, der gælder for den pågældende institution på det tidspunkt, da ydelsen skal fastsættes; såfremt ydelsens beløb efter nævnte lovgivning er uafhængigt af længden af de tilbagelagte perioder, anses dette beløb for det i nærværende litra omhandlede teoretiske beløb.

b) Institutionen fastsætter det faktiske beløb for ydelsen på grundlag af det i litra a) nævnte teoretiske beløb efter forholdet mellem længden af de forsikrings- eller bopælsperioder, der er tilbagelagt efter den for institutionen gældende lovgivning forud for forsikringsbegivenhedens indtræden, og den samlede længde af de forsikrings- og bopælsperioder, der er tilbagelagt efter lovgivningen i alle de berørte medlemsstater forud for forsikringsbegivenhedens indtræden.

c) Såfremt den samlede længde af de forsikrings- og bopælsperioder, der er tilbagelagt efter lovgivningen i samtlige berørte stater forud for forsikringsbegivenhedens indtræden, overstiger den længste forsikringstid, der efter en af de pågældende staters lovgivning kræves tilbagelagt for opnåelse af en fuld ydelse, skal den kompetente institution i nævnte stat ved anvendelsen af bestemmelserne i dette stykke tage den længste forsikringstid i betragtning i stedet for den samlede længde af de nævnte perioder; denne beregningsmetode kan ikke medføre pligt for den pågældende institution til at udrede en højere ydelse end den fulde ydelse, der er hjemlet i den for denne institution gældende lovgivning.

d) Med henblik på anvendelsen af de i dette stykke omhandlede beregningsregler fastsættes de nærmere regler for medregning af sammenfaldende perioder i den i artikel 98 omhandlede gennemførelsesforordning.

3. Med det højeste beløb af de i medfør af stk. 2, litra a), beregnede teoretiske ydelsesbeløb som øvre grænse har den pågældende ret til summen af de efter reglerne i stk. 1 og 2 beregnede ydelser.

For så vidt det i foregående afsnit omhandlede beløb overskrides, skal hver institution, som anvender stk. 1, regulere sin ydelse med et beløb svarende til forholdet mellem den omhandlede ydelses beløb og summen af de i henhold til bestemmelserne i stk. 1 fastsatte ydelser.

4. Såfremt summen af de ydelser, der af to eller flere medlemslande skal udbetales i form af pensioner eller renter ved invaliditet, alderdom eller til efterladte efter reglerne i en i artikel 6, litra a), omhandlet multilateral konvention om social sikring, er mindre end det beløb, som det ville påhvile disse medlemsstater at udbetale i medfør af bestemmelserne i stk. 1-3, er det bestemmelserne i dette kapitel, der skal finde anvendelse på den pågældende.«

12 Artikel 51 i forordning nr. 1408/71 bestemmer:

»1. Såfremt størrelsen af ydelser i de pågældende medlemsstater ændres med en bestemt procentdel eller et bestemt beløb som følge af stigninger i leveomkostningerne, ændringer i lønniveauet eller andre forhold, som giver anledning til regulering, finder en sådan ændring direkte anvendelse på de ydelser, der er fastsat efter bestemmelserne i artikel 46, uden at der behøver foretages fornyet beregning i henhold til nævnte artikel.

2. Derimod skal der, i tilfælde af ændring af reglerne for fastsættelse eller beregning af ydelser, foretages fornyet beregning efter bestemmelserne i artikel 46.«

13 Da den nationale ret fandt, at tvistens afgørelse afhang af fortolkningen af forordning nr. 1408/71, og især forordningens artikel 46 og 51, besluttede den at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal artikel 46 og 51 i forordning (EØF) nr. 1408/71 fortolkes således, at de finder anvendelse, såfremt en invalidepension, der udredes i henhold til en medlemsstats lovgivning, oppebæres samtidig med en ydelse ved alderdom, som ved samlivsophævelse tildeles en ægtefælle i form af en del af den alderspension, som den anden ægtefælle som lønmodtager var berettiget til, og som fastsættes i henhold til en anden medlemsstats lovgivning? Indebærer en sådan anvendelse af nævnte bestemmelser, at en vandrende arbejdstager behandles gunstigere end en ikke-vandrende arbejdstager, selv om artikel 3, stk. 1, i ovennævnte forordning kræver, at alle medlemsstaternes statsborgere behandles ens?«

14 Den nationale ret ønsker med sit spørgsmål reelt oplyst, om artikel 46 og artikel 51, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 skal fortolkes således, at de er til hinder for, at den del af en arbejdstagers alderspension, som i henhold til en medlemsstats lovgivning tildeles hans fraseparerede ægtefælle, omberegnes på grund af, at en invalidepension, som den nævnte ægtefælle oppebærer i henhold til en anden medlemsstats lovgivning, er blevet forhøjet som følge af den almindelige økonomiske og sociale udvikling.

15 Det bemærkes indledningsvis, at det fremgår af sagen, at den ydelse, hvis beregning anfægtes i hovedsagen, består af en del af en arbejdstagers alderspension, som ydes hans ægtefælle i tilfælde af faktisk samlivsophævelse, og som desuden kun tildeles, såfremt de samme betingelser, som gælder for tildeling af personlig alderspension, bl.a. betingelsen om, at den ægtefælle, som fremsætter anmodningen, med visse

undtagelser, skal være ophørt med en enhver erhvervsmæssig beskæftigelse, er opfyldt.

16 En sådan ydelse må derfor anses for en »ydelse ved alderdom« som omhandlet i forordning nr. 1408/71, og ydelsesmodtagerens rettigheder skal derfor ifølge forordningens artikel 44 fastsættes efter bestemmelserne i forordningens afsnit III, kapitel 3, som artikel 46 og 51 henhører under.

17 Det bemærkes dernæst, at ved beregningen af den alderspension, som en arbejdstager, der har været omfattet af to eller flere medlemsstaters lovgivninger, har ret til, skal den kompetente institution i hver af de pågældende medlemsstater foretage en sammenligning mellem det beløb, som vedkommende har ret til alene på grundlag af den nationale lovgivning, herunder antikumulationsreglerne, og det beløb, der følger af anvendelsen af artikel 46 i forordning nr. 1408/71. Ved fastsættelsen af hver af disse ydelser skal den mest fordelagtige ordning for arbejdstageren anvendes (jf. bl.a. dom af 21.3.1990, sag C-85/89, Ravida, Sml. I, s. 1063, præmis 18).

18 Som Domstolen har fastslået i dom af 2. februar 1982, sag 7/81, Sinatra (Sml. s. 137, præmis 8), medfører enhver senere ændring af en af ydelserne i princippet, at der for hver af ydelserne skal foretages en fornyet sammenligning mellem den nationale sikringsordning og fællesskabsordningen, for at det kan fastslås, hvilken af dem der efter den skete ændring er den mest fordelagtige for arbejdstageren.

19 Domstolen har dog i samme doms præmis 9 og 10 fastslået, at for at begrænse den administrative byrde, som en efterprøvelse af arbejdstagerens stilling ved enhver ændring af de oppebårne ydelser ville betyde, bestemmer artikel 51, stk. 1, i forordning nr. 1408/71, at der ikke skal foretages en fornyet beregning af ydelser i henhold til artikel 46 og altså heller ikke foretages en ny sammenligning mellem den nationale sikringsordning og fællesskabsordningen, når ændringen beror på omstændigheder, som ikke har forbindelse med arbejdstagerens individuelle forhold, men som er et resultat af den almindelige økonomiske og sociale udvikling.

20 ONP har alligevel fastholdt, at artikel 51, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 ikke kan finde anvendelse under omstændigheder som i hovedsagen, idet størrelsen af arbejdstagerens pension, hvoraf en del ydes hans ægtefælle ved faktisk samlivsophævelse, alene beregnes i henhold til belgiske lovbestemmelser, som er mere fordelagtige end artikel 46, stk. 2.

21 Det bemærkes hertil alene, at det fremgår af Cassamali-dommen, præmis 20, at artikel 51, stk. 1, skal anvendes også i det tilfælde, hvor den ydelse, som skal nedsættes på grund af forhøjelser, der beror på indeksregulering af en anden ydelse, er blevet fastsat i henhold til nationale bestemmelser og ikke i henhold til artikel 46.

22 ONP har til støtte for, at artikel 51, stk. 1, ikke kan anvendes, endvidere henvist til dom af 22. april 1993, sag C-65/92, Levatino (Sml. I, s. 2005), som drejede sig om, hvorvidt der skulle tages hensyn til forhøjelser af en italiensk pension på grund af en stigning i leveomkostningerne ved beregningen af den garanterede indkomst til ældre i den belgiske lovgivning.

23 Domstolen udtalte i denne sag, at selv om artikel 46 og artikel 51, stk. 2, i forordning nr. 1408/71 fandt anvendelse på fastsættelsen og reguleringen af en ydelse som den garanterede indkomst til ældre, forholdt det sig anderledes med hensyn til anvendelsen af artikel 51, stk. 1.

24 ONP har anført, at dette også må gælde for de rettigheder, der i henhold til belgisk lovgivning tilkommer separerede ægtefæller.

25 Som generaladvokaten har påpeget i punkt 24 i sit forslag til afgørelse, beroede Domstolens begrundelse i Levatino-dommen på den særlige karakter af den garanterede indkomst til ældre, hvorfor begrundelsen ikke kan overføres til den ydelse, som hovedsagen omhandler.

26 Efter at Domstolen havde fastslået, at formålet med en ydelse som den garanterede indkomst til ældre er at kompensere for deres utilstrækkelige midler, således at de kan nå op på det lovbestemte mindsteniveau (præmis 34), udtalte den således, at anvendelsen artikel 51, stk. 1, ville indebære manglende hensyntagen til den ressourceforøgelse, som reguleringen af den udenlandske pension vil give den pågældende, og bevirke, at denne systematisk modtager et beløb, der er større end den ved lov garanterede mindsteindkomst (præmis 35).

27 Domstolen udtalte endvidere i samme dom, at anvendelsen af artikel 51, stk. 1, ikke alene ville give vandrende arbejdstagere en fordel, men også ville udvande formålet med den garanterede indkomst og forstyrre systemet i den pågældende nationale lovgivning (præmis 36).

28 Det bemærkes, at i et tilfælde som i hovedsagen kan det ikke hævdes, at anvendelsen af artikel 51, stk. 1, på beregningen af den pågældende ydelse ville bevirke en udvanding af formålet med ydelsen og forstyrre systemet i den belgiske lovgivning, idet ydelsen modsat den garanterede indkomst til ældre ikke har til formål at kompensere deres utilstrækkelige midler, således at de kan nå op på det i belgisk lov fastsatte garanterede mindsteniveau.

29 ONP har endelig anført, at anvendelsen af artikel 51, stk. 1, i denne sag ville indebære en tilsidesættelse af artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 1408/71, fordi den ene af de separerede ægtefæller da ville opnå større ressourcer end den anden ægtefælle.

30 Det bemærkes alene hertil, at det fremgår af ordlyden af artikel 3, stk. 1, at bestemmelsen ikke tilsigter at indføre ligebehandling mellem ægtefæller.

31 Den nationale ret spørger i forbindelse med denne bestemmelse, om anvendelsen af artikel 51, stk. 1, på et tilfælde som i hovedsagen, ikke kan begunstige den vandrende arbejdstager i forhold til den indenlandske arbejdstager.

32 Det bemærkes herom for det første, at artikel 3, stk. 1, omhandler ligebehandling mellem en medlemsstats statsborgere og de øvrige medlemsstaters statsborgere. Bestemmelsen er derimod ikke til hinder for anvendelse af en national lovgivning, som diskriminerer ikke-vandrende arbejdstagere i forhold til vandrende arbejdstagere.

33 Det fremgår i øvrigt af dom 13. oktober 1977, sag 22/77, Mura (Sml. s. 1699), at argumentet, hvorefter anvendelsen af fællesskabsreglerne vedrørende samordning af de sociale sikringsordninger indebærer, at vandrende arbejdstagere begunstiges i forhold til arbejdstagere, som aldrig har forladt deres land, er irrelevant, idet der ikke kan foreligge nogen forskelsbehandling, når forskellige regler anvendes på retsstillinger, som ikke kan sammenlignes. Desuden er sådanne forskelle i behandlingen, når de forekommer, en følge af, at der ikke findes en fælles ordning for social sikring.

34 Det følger af det ovenstående, at artikel 46 og artikel 51, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 skal fortolkes således, at de er til hinder for, at den del af en arbejdstagers alderspension, som i henhold til en medlemsstats lovgivning tildeles hans

fraseparerede ægtefælle, omberegnes på grund af, at en invalidepension, som den nævnte ægtefælle oppebærer i henhold til en anden medlemsstats lovgivning, er blevet forhøjet som følge af den almindelige økonomiske og sociale udvikling.

Sagens omkostninger

35 De udgifter, der er afholdt af 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 (Sjette Afdeling)

vedrørende det spørgsmål, der er forelagt af Cour du travail de Bruxelles ved dom af 25. april 1996, for ret:

Artikel 46 og artikel 51, 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 ændret og ajourført ved Rådets forordning (EØF) nr. 2001/83 af 2. juni 1983, skal fortolkes således, at de er til hinder for, at den del af en

arbejdstagers alderspension, som i henhold til en medlemsstats gældende lovgivning tildeles hans fraseparerede ægtefælle, omberegnes på grund af, at en invalidepension, som den nævnte ægtefælle oppebærer i henhold til en anden medlemsstats lovgivning, er blevet forhøjet som følge af den almindelige økonomiske og sociale udvikling.

Mancini Murray Kapteyn

Hirsch Ragnemalm

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 2. oktober 1997.

R. Grass G. F. Mancini

Justitssekretær Formand for Sjette Afdeling