supplement til indtægten for modtagerne af socialsikringsydelser, må i princippet henføres til den sociale sikring, som omhandlet i traktatens artikel 51, og falder ikke uden for forordning nr. 1408/71 i medfør af dennes artikel 4, stk. 4.

3. Når socialpensionen udbetales efter objektive kriterier til ældre statsborgere for at sikre disse en mindsteindtægt og derfor må sidestilles med en ydelse ved alderdom, som omhandlet i artikel 4, stk. 1, litra c), i forordning nr. 1408/71, indgår den i de ydelser, der nævnes i forordningens artikel 10, stk. 1, 1. afsnit. Da der ikke foreligger særregler om den pågældende ydelse i den nævnte forordning, må det antages, at ydelsen er omfattet af den opævelse af bopælsbestemmelser, der er fastsat i forordningens artikel 10, stk. 1.

I sag 139/82

angående en anmodning, som Italiens Corte di cassazione i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag

PAOLA PISCITELLO

mod

ISTITUTO NAZIONALE DELLA PREVIDENZA SOCIALE (INPS)

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af Rådets forordning 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),

har

DOMSTOLEN (tredje afdeling)

sammensat af afdelingsformanden U. Everling og dommerne Mackenzie Stuart og Y. Galmot,

generaladvokat: G. F. Mancini
justitssekretær: P. Heim

afsagt følgende

DOM

Sagsfremstilling

Sagens faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb samt de indlæg, der er indgivet i henhold til artikel 20 i statutten for Domstolen for De europæiske Fællesskaber, kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

Paola Piscitello, der er italiensk statsborger, oppebar fra den 1. januar 1973 en såkaldt socialpension i medfør af artikel 26 i lov nr. 153 af 30. april 1979.

Det fremgår af artikel 26, at socialpensionen kan oppebæres af italienske statsborgere over 65 år, der er bosat på statsterritoriet, og som ikke har indkomster eller pensioner, der overstiger et i loven fastsat mindstebeløb.

Den 25. februar 1976 meddelte regionssekretariatet for Associazione christiana dei lavoratori Italiani i Liège Istituto nazionale della previdenza sociale, herefter benævnt INPS, at Paola Piscitello pr. 1. august 1975 havde flyttet sin bopæl til Belgien og nu boede hos et familiemedlem.

Ved afgørelse meddelt den 26. juni 1976 oplyste INPS Paola Piscitello, at hun ikke længere ville få udbetalt socialpension, og at denne afgørelse ville træde i kraft den 1. august 1975.

Paola Piscitello indbragte afgørelsen for Pretura di Enna, hvis dom hun senere indankede for Tribunale di Enna, som dog stadfæstede afgørelsen.

Paolo Piscitello indgav kassationsanke vedrørende dommen fra Tribunale di Enna. Hun gjorde herved gældende, at den socialpensionsordning, der består i medfør af artikel 26 i den ovennævnte italienske lov, er omfattet af bestemmelserne i artikel 10 i Rådets forordning nr. 1408/71 af 14. juni 1971, der angår ophævelse af bopælsbestemmelser, hvilket må gælde, uanset at den pågældende ydelse ikke hviler på bidrag.

Ved kendelse af 14. januar 1982 har Corte di cassazione besluttet at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Medfører den omstændighed, at der er sket 'ophævelse af bopælsbestemmelser' ved artikel 10 i EF-forordning nr. 1408/71 af 14. juni 1971, at artikel 26 i lov nr. 153 af 30. april 1969 må antages at være ophævet, idet loven som betingelse for at få tillagt og oppebære socialpension kræver, at den italienske statsborger er bosat på statsterritoriet? Og vil socialpensionen herefter kunne stilles i bero eller inddrages som følge af, at modtageren bosætter sig på en af de andre medlemsstaters område? Herved må der nærmere henses til, at socialpensionen på den ene side har karakter af forsorg (jf. forfatningsdomstolens dom nr. 157 af 15. 12. 1980), på den anden side begrebsmæssigt må forstås som en ydelse ved alderdom, jf. artikel 4, stk. 1, i EF-forordning nr. 1408/71, der bestemmer, at forordningen 'finder anven-

delse på enhver lovgivning om sociale sikringsgrene, der vedrører ... ydelser ved alderdom'.«

Forelæggelseskendelsen er registreret på Domstolens justitskontor den 30. april 1982.

I medfør af artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for Domstolen har følgende indgivet skriftlige indlæg: Paola Piscitello ved Ugo Novelli, advokat ved Italiens Corte di cassazione; Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) ved formanden Ruggero Ravenna; den italienske regering ved avvocato dello Stato Pier Giorgio Ferri; Det forenede Kongeriges regering ved G. Dagtoglou, Treasury Solicitor's Department, som befuldmægtiget, bistået af Henry Knorpel, solicitor i sundheds- og socialdirektoratet; Kommissionen for De europæiske Fællesskaber ved Oreste Montalto, den juridiske tjeneste, som befuldmægtiget.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen i medfør af statuttens artikel 21 og procesreglementets artikel 45 besluttet at foranstalte bevisoptagelse.

Ved skrivelse af 16. december 1982 har justitssekretæren opfordret parterne i hovedsagen til inden den 11. januar 1983 at besvare en række spørgsmål fra Domstolen.

Til Paola Piscitello rettede Domstolen følgende spørgsmål,

1. om hun har været erhvervsmæssigt beskæftiget og forsikret under den sociale forsikring, inden hun fik tildelt socialpension,

2. om hun er enke efter en vandrende arbejdstager (artikel 2 i forordning nr. 1408/71 af 14. 6. 1971, EFT 1971 II, s. 366),

3. om hun i Belgien forsørges af et familiemedlem (artikel 2 i den ovennævnte forordning nr. 1408/71 og artikel 10 i forordning nr. 1612/68 af 15. 10. 1968, EFT 1968 II, s. 467).

INPS blev opfordret til at besvare følgende spørgsmål:

— blev der tildelt Paola Piscitello socialpension, samtidig med at hun oppebar andre ydelser? Hvis der svares bekræftende herpå, da hvilke?

De af INPS og Paola Piscitello afgivne svar er registreret på Domstolens justitskontor henholdsvis den 13. og 20. januar 1983.

I medfør af procesreglementets artikel 95, stk. 1 og 2, har Domstolen ved kendelse af 15. december 1982 besluttet at henvise sagen til tredje afdeling.

II — Sammenfatning af de skriftlige indlæg for Domstolen

Sagsøgeren har anført, at den omstændighed, at socialpensionen, jf. artikel 26 i den italienske lov nr. 153 af 30. april 1969, også udbetales, uanset om modtageren har udøvet en lønnet virksomhed, ikke ændrer ydelsens karakter. Da INPS skal udbetale socialpension til statsborgere over 60 år, der er uden indkomst, foreligger der en tvungen ydelse. Det er derfor sagsøgerens opfattelse, at den ophævelse af bopælsbestemmelser, som er fastsat i artikel 10 i Rådets forordning nr. 1408/71, finder anvendelse i sagen og medfører, at den efter artikel 26 i den nævnte italienske lov bestående bopælspligt bortfalder.

Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) har bemærket, at fællesskabsbestemmelserne ikke kan finde anvendelse i

den foreliggende sag, og at Corte di cassazione's anmodning om præjudiciel afgørelse derfor savner grundlag og end ikke vil kunne påkendes.

Ifølge INPS må der blandt socialsikringsydelserne sondres mellem dem, der som den pågældende socialpension er omfattet af social*forsorgen*, og dem, der udbetales under social*forsikringen*.

Den første gruppe socialsikringsydelser, hvortil hører den pågældende socialpension, er undergivet forfatningens artikel 38, stk. 1. Det fremgår af denne bestemmelse, at socialforsorgens grundlag er en pligt til samfundsmæssig solidaritet, der varetages af staten til fordel for ældre medborgere, som ikke har noget krav på udbetalingen af den pension, der er indført for de forsikrede arbejdstagere (forfatningsdomstolens dom nr. 157, afsagt den 15. 12. 1980).

Den anden gruppe socialsikringsydelser, der er undergivet forfatningens artikel 38, stk. 2, er udtryk for den gruppesolidaritet, der er indført via ordningen med tvungen forsikring (forfatningsdomstolens dom nr. 85, afsagt den 26. 7. 1979).

Det er INPS's opfattelse, at socialpensionen ikke kan forenes med ånden, meningen, ordlyden og formålene med Rom-traktaten og EF's gennemførelsesforordninger.

INPS har anført, at forordning nr. 1408/71 af 14. juni 1971, der alene finder anvendelse på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, kun omfatter retsforhold, hvori der foreligger en tvungen social forsikring, og som er opstået ved erhvervsarbejde. Derfor kan den pågældende folkepension ikke sidestilles med de ydelser ved alderdom, som der tages sigte på i forordningens artikel 4, stk. 1, litra c).

INPS finder, at det fremgår af det personelle og materielle anvendelsesområde for forordning nr. 1408/71, at forordningens artikel 10, som angår ophævelse af bopælsbestemmelser, ikke kan finde anvendelse på de ydelser ved aldderdom, som henhører under et socialforsorgssystem.

INPS, der navnlig har henvist til dommen af 16. maj 1979, FNROM mod Mura, sag 236/78, Sml., s. 1819, er endvidere af den opfattelse, at EF-bestemmelserne ikke kan påberåbes i sagen, da der hverken var erhvervet eller kunne bevares et krav på socialpension i medfør af de nævnte bestemmelser.

Den italienske regering har anført, at Corte di cassazione's spørgsmål medfører, at der må foretages en undersøgelse af karakteren af den pågældende socialpension, for at det kan afgøres om den er omfattet af forordningen nr. 1408/71.

Den italienske regering har herved nærmere gjort gældende, at socialpensionen i medfør af artikel 26 i lov nr. 153 af 30. april 1969 automatisk tildeles ældre, som ikke oppebærer andre socialsikrings- eller socialforsorgsydelser, og som ud fra deres skattemæssige forhold ikke er i besiddelse af tilstrækkelige midler til at sikre deres underhold. Pensionen tildeles uafhængigt af, om modtageren tidligere har haft erhvervsarbejde eller er ydelsesberettiget pårørende efter en arbejdstager. Hvis den pågældende i øvrigt oppebærer indtægter over det i loven fastsatte mindstebeløb, nedsættes socialpensionen.

Det er den italienske regerings opfattelse, at under hensyn til karakteren af den pågældende pension bør den løsning, Domstolen valgte i dommen af 9. oktober 1974 (Caisse régionale d'assurance maladie de Paris mod Biason, sag

24/74, Sml., s. 999) ikke udvides til at omfatte dette konkrete forhold, da den nævnte sag angik en supplerende ydelse, som var udbetalt til en invalidepensionist, som oppebar den supplerende ydelse i sin egenskab af arbejdstager.

Ifølge den italienske regering fremgår det af de bestemmelser i forordning nr. 1408/71, som afgrænser forordningens personelle og materielle anvendelsesområde, at forordningen omfatter socialsikringsydelser, som medlemsstaterne tildeler deres statsborgere i deres egenskab enten af arbejdstagere eller af, at de er i familie med arbejdstagerne, jf. herved forordningens artikler 1 og 2. Det er den italienske regerings opfattelse, at der må drages en klar skillelinje mellem de socialsikringsydelser, der opregnes i artikel 4 i forordning nr. 1408/71, og de socialforsorgsydelser, der udbetales til ældre; skillelinjen bør drages på grundlag af de pågældende ydelsers funktion og de betingelser, der gælder for tildeling heraf.

Det forenede Kongeriges regering har bemærket, at Corte di cassazione's spørgsmål vedrører de retsvirkninger, artiklerne 4 og 10 i forordning nr. 1408/71 har for bestemmelserne i artikel 26 i den italienske lov nr. 153 af 30. april 1969.

Det forenede Kongeriges regering har henvist til, at selv om det ifølge fast retspraksis ikke tilkommer Domstolen at udtale sig om forholdet mellem en national retsregel og en EF-regel, kan den give den nationale ret de EF-retlige fortolkningsfaktorer, som vil kunne vejlede retten ved dens afgørelse af, hvad der er den nationale regels retsvirkninger. Ud fra dette synspunkt er det Det forenede Kongeriges regerings opfattelse, at det tilkommer Domstolen *dels* at præcisere de kriterier, hvorefter det vil kunne afgøres, om et mindstebeløb, der tildeles ældre, er en ydelse ved alderdom efter betydningen i artikel 4, stk. 1, litra c), i forordning nr. 1408/71, eller om der er tale om en socialforsorgsydelse, der i medfør af forordningens artikel 4, stk. 4, er udelukket fra dens anvendelsesområde, *dels* at præcisere bestemmelserne for, at det nævnte mindstebeløb kan være omfattet af den ophævelse af bopælsbestemmelser, der er fastsat i artikel 10 i forordning nr. 1408/71.

Ifølge Det forenede Kongeriges regering har Domstolen stedse antaget, at en lovgivning, der indeholder både regler om socialsikringsydelser og regler om socialforsorg, unddrager sig enhver udtømmende sondring i forhold til EF-reglerne.

Det fremgår af Domstolens praksis, at socialforsorgsydelserne er omfattet af EF-forordningerne i to tilfælde: for det første når arbejdstagerne ansøger herom for at supplere de socialsikringsydelser, som de har krav på i deres egenskab af arbejdstagere (dom af 22. 6. 1972, Frilli mod Den belgiske stat sag 1/72, Sml. 1972, s. 109,; dom af 28. 5. 1974, Callemeyn mod Belgien, sag 187/73, Sml., s. 553; dom af 9. 10. 1974, Caisse régionale d'assurance maladie de Paris mod Biason, sag 24/74, Sml., s. 999), for det andet når en medlemsstats socialinstitutioner tildeler et medlem af den vandrende arbejdstagers familie en forsorgsydelse, som bidrager til, at arbejdstageren fortsat uhindret kan arbejde i den pågældende medlemsstat (dom af 13. 11. 1974, Costa mod Belgien, sag 39/74, Sml., s. 1251; dom af 17. 6. 1975, ægtefællerne F. mod Belgien, sag 7/75, Sml., s. 679; dom af 7. 12. 1976, Inzirillo mod Caisse d'allo-

cations familiales de l'arrondissement de Lyon, sag 63/76, Sml., s. 2057).

Ifølge Det forenede Kongeriges regering har Italiens kassationsdomstol ikke forelagt alle de oplysninger, der er nødvendige for at kunne afgøre, om socialpensionen skal henregnes til socialforsorgen eller til arbejdstagernes socialforsikring. Det forenede Kongeriges regering har imidlertid bemærket, at tildeling af socialpensionen er betinget af, at en række objektive krav er opfyldt, og ikke forudsætter en undersøgelse af ansøgerens individuelle forhold som eventuelt grundlag for, at den kompetente institution kan variere ydelsens størrelse ud fra ansøgerens trang og indtægter.

Det er opfattelsen hos Det forenede Kongeriges regering, at såfremt socialpensionen kan henregnes til en af de sociale sikringsgrene, som nævnes i artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 1408/71, må den bedømmes som en ydelse ved alderdom, jf. bestemmelsens litra c), når henses til, at den i den italienske lovgivning fastsatte aldersgrænse er 65 år.

Det forenede Kongeriges regering har fremhævet præmisserne 20 og 21 i den ovennævnte dom af 22. juli 1972, Frilli, sag 1/72. Domstolen fastslog, at man vel som helhed kun via Fællesskabets lovgivningsprocedure kan løse vanskelighederne ved anvendelsen af generelle socialsikringssystemer, der tager sigte på samtidig at beskytte arbejdstagere, der som sådanne er omfattet af den sociale sikring, og personer, der ikke er omfatter heraf. Denne omstændighed kan imidlertid ikke fratage de dømmende myndigheder deres ret og pligt til at sikre, at de vandrende arbejdstagere beskyttes, hvor det er muligt, under iagttagelse af principperne i Fællesskabets sociallovgivning, og uden at systemet i de pågældende nationale lovgivninger herved forstyrres.

Det er på grundlag af disse principper, at Domstolen har fortolket artikel 10 i forordning nr. 1408/71. Den udtalte i dommen af 9. oktober 1974, Biason, sag 24/74, der er nævnt ovenfor, at en supplerende ydelse, der i en medlemsstat er tildelt en invalidepensionist, bevares af modtageren, når han flytter sin bopæl til en anden medlemsstat, for så vidt nævnte ydelse hører under anvendelsesområdet for fællesskabsbestemmelserne, selv om den ifølge den nationale lovgivning alene er forbeholdt personer, der er bosat i landet.

Det forenede Kongeriges regering er enig i den opfattelse, generaladvokaten gav udtryk for i sag 24/74. Generaladvokaten udtalte, at »en generel anvendelse af de i artikel 10 i fællesskabsforordningerne nr. 3 og nr. 1408/71 hjemlede eksportmuligheder ikke kan komme i betragtning i alle tilfælde af supplerende socialforsikringsydelser eller garanterede mindsteindkomster«.

Det forenede Kongeriges regering finder, at tre store fortolkningsprincipper fremgår af gennemgangen af de EF-retlige bestemmelser og af Domstolens praksis.

For det første må artikel 10 ses i sammenhæng med traktatens artikel 51; artikel 10 skal sikre, at den vandrende arbejdstager og de, han har forsørgerpligt overfor, ikke fratages udbyttet af beskæftigelsen som følge af bopælsskift til en anden medlemsstat.

For det andet synes det unødvendigt ved en fortolkning af artikel 10 i forordning nr. 1408/71 at afgøre det spørgsmål, om en mindsteydelse ved alderdom kan bevares i tilfælde af, at modtageren

flytter sin bopæl til en anden medlemsstat. Det fremgår af Domstolens domme i sagerne 187/73, Celleymen mod Belgien, og 63/76, Inzirillo mod Caisse d'allocations familiales de l'arrondissement de Lyon, som er nævnt ovenfor, at denne ret er sikret ved artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 og ved artikel 7 i Rådets forordning nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet. Især er retten også sikret ved Den europæiske Overenskomst om social Sikring af 11. december 1953, som er ratificeret af samtlige medlemsstater.

For det tredje har Det forenede Kongeriges regering udtalt, at hvis man vil knæsætte muligheden for at eksportere forsorgsydelser, vil dette, når der ikke findes noget administativt EF-apparat til specielt at ansætte indkomster i en anden medlemsstat og fordele udgifterne mellem de implicerede nationale socialinstitutioner, vende op og ned på de ordninger, som er indført ved de forskellige nationale lovgivninger.

Af disse forskellige grunde er det opfattelsen hos Det forenede Kongeriges regering, at retten til en mindsteindkomst, såsom den pågældende socialpension, ikke bør indrømmes i andre tilfælde end dem, hvori der ved den nationale lovgivning er tillagt arbejdstagerne (og nu også selvstændige) og deres familier ret til ydelser, der udgør et supplement til andre ydelser, som er hjemlet i samme medlemsstats lovgivning og på deres side også kan eksporteres i medfør af artikel 10 i forordning nr. 1408/71.

Kommissionen har anført, at den har indledt det forberedende arbejde med henblik på at forelægge en ny forordning, der skal samordne de ydelser, der ikke hviler på bidrag, og som indeholder træk fra andre ydelser. Det arbejde, der udføres af De europæiske Fællesskabers administrative Kommission for social Sikring af vandrende Arbejdstagere, sker med udgangspunkt i et notat fra Den internationale Arbejdsorganisation (ILO) af 24. marts 1981, som blev udarbejdet på Kommissionens anmodning. I notatet fremhævede ILO, at det foreslåede samordningssystem kun kunne have begrænset betydning, eftersom forordning nr. 1408/71 allerede omfatter visse ydelser, der ikke hviler på bidrag.

Ifølge Kommissionen synes der blandt Den administrative Kommissions medlemmer overvejende at være enighed om en løsning gående ud på, at dersom den berettigede, efter at have fået tildelt en ydelse, der ikke hviler på bidrag, forlader den medlemsstat, der betaler ydelsen, vil han ikke længere opfylde betingelserne for retten til den pågældende ydelse, men bør dog have mulighed for at kræve tilsvarende ydelser på grundlag af lovgivningen i den medlemstat, til hvis område han flytter sin bopæl.

Disse indledende bemærkninger fra Kommissionens side vil ikke øve indflydelse på det svar, som den på grundlag af de gældende EF-bestemmelser vil foreslå at give Corte di cassazione.

For at skabe større klarhed i så henseende har Kommissionen opdelt det præjudicielle spørgsmål i tre dele.

Ifølge Kommissionen er det for det første et spørgsmål, om den pågældende socialpension falder ind under socialsikringsydelserne, således som disse må forstås i traktatens artikel 51 og i forordning nr. 1408/71. Kommissionen har herved nærmere bemærket, at socialpensionen ikke adskiller sig fundamentalt fra de øvrige blandingsydelser, der ikke hviler på bidrag, og som af Domstolen antages at falde ind under EF-bestem-

melserne. Ud over de domme, der er nævnt af Det forenede Kongeriges regering, har Kommissionen henvist til dommen af 12. juli 1979, CRAM mod Toia, sag 237/78, Sml., s. 2645.

Kommissionen finder at måtte gøre opmærksom på, at Domstolen i de domme, den afsagde i sagerne 1/72, 187/73, 24/74 og 39/74, har udtalt:

»om end det med henblik på anvendelsen af denne forordning kan synes ønskeligt at opstille en klar sondring mellem lovgivningen henholdsvis om socialsikring og om forsorg, kan man ikke udelukke muligheden af, at visse love på grund af deres afgrænsede personkreds, deres målsætning og formålet for deres gennemførelse samtidig falder ind under begge de to omtalte kategorier og således unddrage sig enhver udtømmende sondring«.

Kommissionen har fremhævet, at i præmis 14 i dommen i sag 1/72, der ordret er gengivet i sagerne 187/73, 39/74 og 7/75, der er nævnt ovenfor, har Domstolen udtalt:

»selv om en lov om en garanteret mindsteindkomst i kraft af visse af sine karakteristika har lighedspunkter med forsorgen ..., nærmer den sig dog socialsikringen, i det omfang den efter at have forladt enhver individuel vurdering, som er karakteristisk for forsorgen, tillægger de berettigede, en i loven fastslået retsstilling, hvorefter der består en ret til en ydelse, der er analog med de ydelser ved alderdom, som nævnes i forordning nr. 3, art. 2«.

Ifølge Kommissionen fremgår det af ovenstående, at den italienske socialpension må betragtes som en ydelse ved alderdom, jf. artikel 4, litra c), i forordning nr. 1408/71. Efter Kommissionens opfattelse kan den omstændighed, at den italienske regering ikke har givet den meddelelse, der foreskrives i forordningens artikel 5, ikke begrunde, at pensionen udelukkes fra dens materielle anvendelsesområde.

Ifølge Kommissionen er det for det andet et spørgsmål, om forordning nr. 1408/71 finder anvendelse på Paola Piscitello som arbejdstager eller som medlem af en vandrende arbejdstagers familie.

Kommissionen har bemærket, at modtageren af en italiensk socialpension ikke synes at kunne betragtes som arbejdstager, for så vidt som den pågældende pension kun tildeles, når der ikke foreligger andre former for indkomst, her altså en sædvanlig pension udbetalt på grundlag af den sociale sikring.

Kommissionen har henvist til, at i medfør af artikel 1, litra f), betyder udtrykket »familiemedlem« enhver person, der betegnes eller anerkendes som familiemedlem »i den lovgivning, hvorefter ydelserne udredes ...; dersom disse lovgivninger kun anser en person, der bor hos arbejdstageren som hørende til familien eller husstanden, anses denne betingelse dog for opfyldt, når arbejdstageren i overvejende grad bidrager til den pågældendes forsørgelse«.

Kommissionen har anført, at den italienske socialpension er en subjektiv ret, der tilkommer statsborgere, som opfylder betingelserne i lov nr. 153 af 30. april 1969, og at denne ikke omtaler begrebet familiemedlem.

Ifølge Kommissionen, der har henvist til præmis 13 i den førnævnte dom i sag 63/76, skal begrebet familiemedlem i forordning nr. 1408/71 fortolkes i lyset

af femte betragtning i forordningens præambel og af artikel 10, stk. 1, litra a) og b) i forordning nr. 1612/68 af 16. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet, der lyder således:

»1. Følgende personer har uanset nationalitet ret til at tage bopæl hos en arbejdstager, der er statsborger i en medlemsstat og er beskæftiget på en anden medlemsstats område:

a) hans ægtefælle og deres efterkommere i lige linje, der er under 21 år eller forsørges af ham;

b) arbejdstagerens og hans ægtefælles slægtninge i opstigende linje, når disse forsørges af ham«.

Kommissionen er nået til den slutning, at forordning nr. 1408/71's materielle anvendelsesområde omfatter den italienske socialpension og dens personnelle anvendelsesområde Paola Piscitello. Den har derefter gennemgået det tredje spørgsmål, om forordningens artikel 10 indeholder hjemmel til, at hun i Belgien stadig kan oppebære den pågældende ydelse.

Kommissionen har bemærket, at et princip om »eksportabilitet« af socialforsorgsydelser kan frembyde ikke ubetydelige vanskeligheder, såsom en vurdering af, hvorledes den personlige økonomi er for den pågældende, som bor i en anden medlemsstat, ligesom det må vurderes, om der kan tages hensyn til underholdsbidrag eller arvekrav, samt om betalingspligten kan fordeles mellem de forpligtede institutioner i hjemstaten og opholdsstaten.

Det er imidlertid Kommissionens opfattelse, at man for at besvare dette spørgsmål må gå tilbage til det ræsonnement, Domstolen fulgte i den ovennævnte dom i sag 24/74 med hensyn til fortolkningen af artikel 10 i Rådets forordning nr. 3. I lyset af denne dom udtaler Kommissionen, at artikel 10 i forordning nr. 1408/71, der er næsten identisk med artikel 10 i forordning nr. 3, foreskriver ophævelse af bopælsbestemmelser, »medmindre andet er bestemt i denne forordning«. Forordning nr. 1408/71 indeholder imidlertid ingen bestemmelser, som angår den italienske socialpension.

Kommissionen har foreslået, at det præjudicielle spørgsmål besvares således:

»Den italienske socialpension, der er indført ved artikel 26 i lov nr. 153 af 30. april 1969, falder ind under det materielle anvendelsesområde for Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71; da Paola Piscitello er familiemedlem efter betydningen i forordning (EØF) nr. 1408/71, har hun i medfør af bestemmelserne i forordningens artikel 10 ret til fortsat at oppebære denne ydelse i Belgien, hvortil hun er flyttet«.

III — Sammenfatning af de skriftlige indlæg, der er indgivet i besvarelse af Domstolens sprøgsmål

I besvarelse af spørgsmålene til Paola Piscitello har Rossini, medlem af Patronato ACLI i Bruxelles, erklæret, at Paola Piscitello aldrig har arbejdet og aldrig personligt har været forsikret efter den italienske socialforsikring.

Paola Piscitello blev enke i sit første ægteskab efter Paolo Berbagallo, der afgik ved døden i 1955, og som oppebar en krigspension.

Paola Piscitello har boet i Belgien hos sin datter og svigersøn, der begge var vandrende arbejdstagere fra 1962 til 1972. I 1972 indgik hun på ny ægteskab med Michele Bognanno, som da oppebar en alderspension.

Den 1. oktober 1973 fik Paola Piscitello tildelt den mindsteydelse ved alderdom, som gælder efter den italienske lovgivning. Efter uoverensstemmelser med sin mand vendte Paola Piscitello den 1. august 1975 tilbage for at bo hos sin datter i Belgien, på hvilket tidspunkt hun mistede retten til laveste alderspension.

Paola Piscitello befinder sig for øjeblikket på et plejehjem i Enna og oppebærer italiensk enkepension, efter at hendes mand afgik ved døden i august 1982.

INPS har bemærket, at da Paola Piscitello aldrig har været forsikret efter socialsikringen, oppebar hun ikke socialpensionen som et tillæg til andre ydelser.

INPS har oplyst, at Paola Piscitello for tiden oppebærer en enkepension, der supplerer den laveste alderspension.

INPS har præciseret, at Paola Piscitello's anden ægtemand Bognanno aldrig har været vandrende arbejdstager, men betalte bidrag til socialforsikringen i sin egenskab af landarbejder.

IV — Mundtlig forhandling

Hovedsagens parter, den italienske regering, Det forenede Kongeriges regering og Kommissionen har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 9. februar 1983.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 10. marts 1983.

Præmisser

1 Ved kendelse af 14. januar 1982, indgået til Domstolen den 30. april s. å., har Italiens Corte di cassazione i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt et præjudicielt spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 10 i Rådets forordning 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).

2 Spørgsmålet er rejst under en sag mellem Paola Piscitello og Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS).

3 Paola Piscitello, der er italiensk statsborger, oppebar fra den 1. januar 1973 den socialpension, der ydes i henhold til artikel 26 i lov nr. 153 af 30. april 1969. Ifølge artikel 26 ydes socialpensionen til italienske statsborgere over

65 år, der er bosat på statsterritoriet, og hvis årsindtægt — i tilfælde af ægteskab sammenlagt med ægtefællens — er lavere end de i loven fastsatte mindstebeløb.

4 Efter den italienske lov nr. 153 af 30. april 1969 har personer, der opfylder lovens betingelser, rettigheder, der kan gøres gældende uafhængigt af enhver vurdering af deres personlige forhold og trang. Socialpensionen tildeles automatisk alle italienske statsborgere, der er fyldt 65 år, som ikke oppebærer andre socialsikrings- eller socialforsorgsydelser, og som, når henses til deres skattemæssige forhold, ikke er i besiddelse af tilstrækkelige midler til at sikre deres underhold. Hvis pensionisten i øvrigt har indtægter, nedsættes socialpensionen.

5 Den 26. juni 1976 traf INPS afgørelse om, at Paola Piscitello ikke længere var berettiget til socialpension. Afgørelsen, der havde tilbagevirkende gyldighed fra den 1. april 1975, begrundedes med, at hun fra den nævnte dato havde flyttet sin bopæl til Belgien for at bo hos et familiemedlem og derfor ikke længere opfyldte samtlige betingelser efter artikel 26 i den ovennævnte lov.

6 Paola Piscitello indbragte afgørelsen for Pretura di Enna, hvis dom hun senere indankede for Tribunale di Enna. Herefter blev sagen forelagt Corte di cassazione, som har stillet følgende præjudicielle spørgsmål:

»Medfører den omstændighed, at der er sket 'ophævelse af bopælsbestemmelser' ved artikel 10 i EF-forordning nr. 1408/71 af 14. juni 1971, at artikel 26 i lov nr. 153 af 30. april 1969 må antages at være ophævet, idet loven som betingelse for at få tillagt og oppebære socialpension kræver, at den italienske statsborger er bosat på statsterritoriet? Og vil soicalpensionen herefter kunne stilles i bero eller inddrages som følge af, at modtageren bosætter sig på en af de andre medlemsstaters område? Herved må der nærmere henses til, at socialpensionen på den ene side har karakter af forsorg (jf. forfatningsdomstolens dom nr. 157 af 15. december 1980), på den anden side begrebsmæssigt må forstås som en ydelse ved alderdom, jf. artikel 4, stk. 1, i EF-forordning nr. 1408/71, der bestemmer, at forordningen 'finder anvendelse på enhver lovgivning om sociale sikringsgrene, der vedrører . . . ydelser ved alderdom'.«

7 Det fremgår af formuleringen af det af den italienske kassationsdomstol forelagte præjudicielle spørgsmål, at det skal klarlægges, dels om en ydelse som den italienske socialpension falder ind under forordning nr. 1408/71's saglige anvendelsesområde, dels om ydelsen er omfattet af den ophævelse af bopælsbestemmelser, der er fastsat i forordningens artikel 10, stk. 1.

Spørgsmålets første led

8 I medfør af artikel 4, stk. 1, litra c), og stk. 2, i forordning nr. 1408/71 finder forordningen anvendelse på enhver lovgivning om sociale sikringsgrene, der vedrører ydelser ved alderdom, uanset om disse hviler på bidragspligt. Det fremgår af samme forordnings artikel 1, litra t), at udtrykket »ydelser« dækker alle ydelser, der hjemles ved medlemsstaternes lovgivning, »herunder samtlige dele af dem, der afholdes af offentlige midler«. Artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 1408/71 bestemmer, at forordningen ikke finder anvendelse på »social og sundhedsmæssig forsorg«.

9 I forelæggelseskendelsen har Corte di cassazione anført, at socialpensionen ifølge lov nr. 153 af 30. april 1969 efter italiensk ret, jf. Corte costituzionale's dom nr. 157 af 15. december 1980, har karakter af forsorg. Som af Corte di cassazione selv anført er denne omstændighed efter fællesskabsretten imidlertid ikke i sig selv til hinder for, at den pågældende ydelse omfattes af forordning nr. 1408/71's saglige anvendelsesområde.

10 Som Domstolen udtalte i dommen af 6. juli 1978 i Gillard-sagen (sag 9/78, Sml., s. 1661), beror sondringen mellem ydelser, der er udelukket fra anvendelsesområdet for forordning nr. 1408/71, og ydelser, som er omfattet heraf, hovedsagelig på den enkelte ydelses karakteristiske egenskaber, især dens formål og betingelserne for dens tildeling.

11 Det må for det første bemærkes, at selv om lovbestemmelser som de, der indeholdes i den italienske lov nr. 153 af 30. april 1969, i kraft af visse af deres karakteristika nærmer sig forsorg — navnlig under hensyn til, at trang af loven opstilles som det væsentlige kriterium for anvendelse og ser bort fra ethvert krav vedrørende beskæftigelsesperioder, medlemskab eller bidrag —

nærmer de sig dog social sikring på grund af, at de efter at have givet afkald på enhver individuel vurdering, der er karakteristisk for forsorgen, tillægger de berettigede en i loven fastslået retsstilling, hvorved der stiftes et krav på en ydelse svarende til den alderspension, som nævnes i artikel 4 i forordning nr. 1408/71.

12 Det må for det andet bemærkes, at en sådan lovgivning på grund af den vide afgrænsning af kredsen af berettigede i realiteten har en dobbelt funktion, idet den dels sikrer personer, som helt falder uden for socialsikringssystemet, en minimumsindtægt, dels sikrer modtagere af utilstrækkelige socialsikringsydelser en supplerende indtægt.

13 Under disse omstændigheder må det antages, at en ydelse som den, der hjemles ved artikel 26 i den italienske lov nr. 153 af 30. april 1969, og som dels tillægger modtagerne af socialpensionen i loven fastslået retsstilling uafhængigt af enhver individuel og skønsmæssig vurdering af de foreliggende personlige behov eller forhold, dels kan udgøre et supplement til indtægten for modtagerne af socialsikringsydelser, i princippet må henføres til den sociale sikring efter betydningen i traktatens artikel 51 og ikke falder uden for forordning nr. 1408/71 i medfør af dennes artikel 4, stk. 4.

Spørgsmålets andet led

14 Artikel 10, stk. 1, 1. afsnit, i forordning nr. 1408/71 lyder således:

»1. Kontantydelser ved invaliditet eller alderdom eller til efterladte, erstatning i anledning af arbejdsulykker eller erhvervssygdomme samt ydelser ved dødsfald, hvortil der er erhvervet ret efter lovgivningen i en eller flere medlemsstater, kan, medmindre andet er bestemt i denne forordning, ikke nedsættes, ændres, stilles i bero, inddrages eller beslaglægges som følge af, at den berettigede er bosat i en anden medlemsstat end den, hvori den institution, som det påhviler at udrede ydelsen, er beliggende.«

15 Artikel 10's formål er at begunstige den frie bevægelighed for arbejdstagerne og deres familiemedlemmer, idet denne personkreds beskyttes mod de tab, der ville kunne opstå som følge af, at de flytter deres bopæl fra én medlems-

stat til en anden; hensigten med bestemmelsen er derfor at sikre, at de kan bevare retten til ydelser, pensioner og tilskud erhvervet i medfør af lovgivningen i en eller flere medlemsstater, selv om de bor i en anden medlemsstat end den, hvori den institution, som det påhviler at udrede ydelsen, er beliggende.

16 Det følger af de foregående bemærkninger, at en ydelse af den type, der hjemles i den ovenomtalte italienske lovs artikel 26, udbetales på de betingelser og efter de objektive kriterier, der er fastsat i loven, til ældre statsborgere for at sikre disse en mindsteindtægt. En sådan ydelse må derfor sidestilles med en ydelse ved alderdom som omhandlet i artikel 4, stk. 1, litra c), i forordning nr. 1408/71. Den indgår følgelig i de ydelser, der nævnes i artikel 10, skt. 1, 1. afsnit, i forordning nr. 1408/71. Da der ikke foreligger særregler om den pågældende ydelse i forordning nr. 1408/71, må det antages, at ydelsen er omfattet af den ophævelse af bopælsbestemmelser, der er fastsat i forordningens artikel 10, stk. 1.

17 Det følger af det anførte, at det spørgsmål, der er forelagt af Corte di cassazione, skal besvares således:

1. En ydelse som den socialpension, der er indført ved artikel 26 i den italienske lov nr. 153 af 30. april 1969, som dels tillægger modtagerne af soicalpension en i loven fastslået retsstilling uafhængigt af enhver individuel og skønsmæssig vurdering af de foreliggende personlige behov eller forhold, dels kan udgøre et supplement til indtægten for modtagerne af socialsikringsydelser, må i princippet henføres til den sociale sikring, som omhandlet i traktatens artikel 51, og falder ikke uden for forordning nr. 1408/71 i medfør af dennes artikel 4, stk. 4.

2. En ydelse af den type, der hjemles i den ovenomtalte italienske lovs artikel 26, udbetales på de betingelser og efter de objektive kriterier, der er fastsat i loven, til ældre statsborgere for at sikre disse en mindsteindtægt. En sådan ydelse må derfor sidestilles med en ydelse ved alderdom, som omhandlet i artikel 4, stk. 1, litra c), i forordning nr. 1408/71. Den indgår følgelig i de ydelser, der nævnes i artikel 10, stk. 1, 1. afsnit, i forordning nr. 1408/71. Der der ikke foreligger særregler om den pågældende ydelse

i forordning nr. 1408/71, må det antages, at ydelsen er omfattet af den ophævelse af bopælsbestemmelser, der er fastsat i forordningens artikel 10, stk. 1.

Sagens omkostninger

18 De udgifter, der er afholdt af den italienske regering, Det forenede Kongeriges regering og Kommissionen, der har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres. 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 (tredje afdeling)

vedrørende det spørgsmål, som er forelagt den af Corte di cassazione ved kendelse af 14. januar 1982, for ret:

1. **En ydelse som den socialpension, der er indført ved artikel 26 i den italienske lov nr. 153 af 30. april 1969, og som dels tillægger modtagerne af socialpension en i loven fastslået retsstilling uafhængigt af enhver individuel og skønsmæssig vurdering af de foreliggende personlige behov eller forhold, dels kan udgøre et supplement til indtægten for modtagerne af socialsikringsydelser, må i princippet henføres til den sociale sikring, som omhandlet i traktatens artikel 51, og falder ikke uden for forordning nr. 1408/71 i medfør af dennes artikel 4, stk. 4.**

2. **En ydelse af den type, der hjemles i den ovenomtalte italienske lovs artikel 26, udbetales på de betingelser og efter de objektive kriterier, der er fastsat i loven, til ældre statsborgere for at sikre disse en mindsteindtægt. En sådan ydelse må derfor sidestilles med en ydelse ved alderdom, som omhandlet i artikel 4, stk. 1, litra c), i forordning nr. 1408/71. Den indgår følgelig i de ydelser, der nævnes i artikel 10,**

stk. 1, 1. afsnit, i forordning nr. 1408/71. Da der ikke foreligger særregler om den pågældende ydelse i forordning nr. 1408/71, må det antages, at ydelsen er omfattet af den ophævelse af bopælsbestemmelser, der er fastsat i forordningens artikel 10, stk. 1.

Everling Mackenzie Stuart Galmot

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 5. maj 1983.

Justitssekretæren efter bemyndigelse

H. A. Rühl

Ekspeditionssekretær

U. Everling

Formand for tredje afdeling

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. F. MANCINI FREMSAT DEN 10. MARTS 1983 [1]

Høje Domstol.

1. I denne præjudicielle sag skal Domstolen fortolke en række bestemmelser i Rådets forordning nr. 1408 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) under hensyn til den italienske lov, hvorefter der kan tildeles socialpension til statsborgere over 65 år, der lever i vanskelige økonomiske kår.

2. Jeg skal redegøre for de faktiske omstændigheder.

Sagsøgeren i hovedsagen Paola Piscitello er italiensk statsborger. Ved ansøgning af 30. december 1972 til Istituto nazionale della previdenza sociale (herefter benævnt: INPS) i Enna anmodede hun om, og opnåede, med virkning fra den 1. januar 1973 den socialpension til ældre, der lever i vanskelige økonomiske kår, som er hjemlet ved artikel 26 i lov nr. 153 af 30. april 1969. Ved afgørelse af 26. juni 1976 meddelte kontoret i Enna, at pensionen ikke ville blive udbetalt efter den 1. august 1975, hvilket kontoret begrundede med, at en af lovens betin-

1 — Oversat fra italiensk.