FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT WALTER VAN GERVEN
fremsat den 1. juni 1989 *

Høje Domstol.

1. I den præjudicielle sag, som jeg skal behandle i dag, har Frankrigs Cour de Cassation forelagt Domstolen to spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 51 i Rådets forordning nr. 1408/71 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet.

2. Artikel 51 indgår som led i et kompliceret sæt af regler, der er indeholdt i kapitel 3 i afsnit III af forordning nr. 1408/71. Kapitel 3 indeholder en række bestemmelser om ydelser i forbindelse med alderdom og dødsfald. De bestemmelser, der har størst relevans for den foreliggende sag, er artikel 46 (som indeholder regler om fastsættelse af ydelser for arbejdstagere, der har været omfattet af lovgivningen i to eller flere medlemsstater), artikel 50 (der under visse betingelser garanterer en ret til en minimumsydelse i forbindelse med alderdom), samt artikel 51 (med bestemmelser om regulering og fornyet beregning af ydelser ved alderdom). Der findes en mere udtømmende omtale af disse bestemmelser i retsmøderapporten, hvortil jeg skal henvise (se rapportens punkt I.1.).

Faktiske omstændigheder

3. Alan Jordan, som er lønmodtager og britisk statsborger, har været erhvervsmæssigt beskæftiget i såvel Det Forenede Kongerige som Frankrig. Han har fået udbetalt alderspension i begge stater siden den 1. januar 1979 og har fra begyndelsen af anfægtet beregningen af det beløb, han får udbetalt i pension af den kompetente institution i Frankrig, »Caisse national d'assurance vieillesse des travailleurs salariés« (herefter benævnt »CNAVTS«). Jordan har derfor anlagt en sag, som har verseret siden 1979. Det er i den anledning, at de foreliggende præjudicielle spørgsmål er blevet rejst. Disse spørgsmål beror på, at den franske lovgivning blev ændret i 1983. Af hensyn til den rette forståelse af spørgsmålene finder jeg det nødvendigt at give en kort redegørelse for de franske regler om udbetaling af alderdomsydelser, såvel før som efter ændringen. Min fremstilling er i det væsentlige baseret på den franske regerings indlæg i sagen.

4. I Frankrig er alderspensionen i en årrække blevet beregnet på grundlag af den justerede gennemsnitsindtægt fra de »ti bedste år«, multipliceret med to koefficienter. Den første koefficient er antallet af »dokumenterede« (»justifiés«) kvartalsperioder i henhold til den franske socialsikringsordning. Da et fuldt arbejdsliv antages at bestå

* Originalsprog: nederlandsk.

af 150 kvartaler (svarende til 37,5 år), fremkommer denne koefficient ved at dele antallet af dokumenterede kvartalsperioder med 150. Den anden koefficient er den procentsats, som skal anvendes. Da Jordan fik tilkendt alderspension udgjorde denne procentsats 25% ved det fyldte 60. år, forhøjet med 1,25% for kvartalsperioden efter den pågældendes 60. år (hvilket er ensbetydende med, at man for en pensionsydelse, der udbetales ved det 65. år, når op på den i »normale« eller »maksimale« sats på 50%). Det giver følgende beregningsformel:

$$P = S \times \frac{N}{150} \times T,$$

hvor:

P = det årlige pensionsbeløb
S = gennemsnitsindtægten fra de ti bedste år
N = antallet af »dokumenterede kvartalsperioder«
T = den procentsats, der skal anvendes

De gældende lovregler, da Jordan gik på pension, indeholdt også bestemmelser om udbetaling af en minimumsydelse ved alderdom. En i henhold til de førnævnte retningslinjer fastsat pension måtte således ikke være mindre end »tilskuddet til ældre arbejdstagere«, *forudsat* at den pågældende kunne godtgøre at have tilbagelagt mindst 60 kvartalsperioder. I modsat fald skulle nævnte tilskud nedsættes forholdsmæssigt.

Med virkning fra den 1. april 1983 ændredes reglerne om fastsættelse af den første koefficient (dvs. antallet af dokumenterede kvartalsperioder) [1]. Herefter er procentsatsen (dvs. den anden koefficient) blevet fastsat til 50%, såfremt den pågældende kan godtgøre at have tilbagelagt 150 kvartalsperioder. Når han ikke op på dette antal, nedsættes procentsatsen enten i forhold til hans alder eller antallet af dokumenterede kvartalsperioder. Ved en senere lovændring [2] er der endvidere blevet indført en ny minimumsydelse, som afløser tilskuddet til ældre arbejdstagere. Den udbetales til personer, hvis gennemsnitsindtægt fra de bedste ti år ikke når op på et nærmere angivet beløb, og fastsættes på grundlag af antallet af dokumenterede kvartalsperioder. Det fremgår udtrykkeligt af de to nævnte lovændringer, at de ikke gælder for alderdomsydelser, som er tilkendt forud for bestemmelsernes ikrafttræden.

5. Under det retsmøde, der er blevet afholdt i sagen, er det kommet klart frem, at tvisten mellem Jordan og CNAVTS beror på de førgældende franske regler om tildeling af minimumsydelsen. Jordan har herom gjort gældende, at det efter den tidligere ordning var sådan, at tilskuddet til ældre arbejdstagere altid, for så vidt angår arbejdstagere med fransk statsborgerskab, blev udbetalt sammen med tillægsydelsen fra »Fonds national de solidarité« (herefter benævnt »Solidaritetsfonden«). Sidstnævnte ydelse var endvidere *ikke* nogen alderdomsydelse (som skyldes bidragsbetaling), men snarere en ydelse uden bidragsgrundlag (dvs. en ydelse, der ikke er baseret på de bidrag, der indbetales af ydelsesmodtageren) til opretholdelse af et vist eksistensminimum. Ifølge Jordan tilkendte CNAVTS ham imidlertid kun tilskuddet til ældre arbejdstagere i 1979, men ikke nogen minimumsydelse uden tidligere bidragsbetaling (og det er dette, han har anfægtet). Jordan mener, at lovændringen i

1 — Jfr. bekendtgørelse nr. 82-270 af 26. marts 1982, *JORF* af 28.3.1982, s. 951.

2 — Jfr. lov nr. 83-430 af 31. maj 1983, *JORF* af 1.6.1983, s. 1639.

1983 havde til følge, at de to førnævnte ydelser fremover blev slået sammen i én enkelt »pensionsydelse«. Da hans egen alderspension imidlertid var blevet tilkendt før 1983, kunne han ikke kræve de nye regler anvendt i sit tilfælde [3].

Jordan finder dette i strid med *artikel 50* i forordning nr. 1408/71. Tvisten i hovedsagen drejer sig således om, hvorvidt Jordan i medfør af artikel 50 kunne gøre krav på også at få udbetalt tillægsydelse uden bidragsbetaling, det være sig før eller efter lovændringen.

Cour d'appel de Poitiers fastslog i sin dom af 14. februar 1985, at Jordan *ikke* i medfør af artikel 50 kunne gøre krav på tilskuddet fra Solidaritetsfonden til ældre arbejdstagere i henhold til de førgældende franske lovregler. Appelretten statuerede dog samtidig, at de nye franske regler måtte finde anvendelse på Jordan *i kraft af artikel 51, stk. 2.* Efter de nye regler havde Jordan følgelig krav på en fornyet beregning (i henhold til artikel 46) af sin alderdomsydelse, hvorfor han også i medfør af artikel 50 burde have fået tilkendt en tillægsydelse, dersom hans ældretilskud efter denne beregning måtte være lavere end minimumsydelsen efter de nye franske regler.

CNAVTS indgav kassationsanke mod appelrettens dom blandt andet under henvisning til, at appelretten havde anlagt en fejlagtig fortolkning af artikel 51 i forordning nr. 1408/71.

6. Før jeg gennemgår de af Cour de Cassation forelagte spørgsmål, må jeg fremhæve, at problemet i den foreliggende sag er af begrænset rækkevidde. Som tidligere nævnt gav appelretten ikke Jordan medhold i påstanden om, at artikel 50 i forordning nr. 1408/71 skulle anvendes på de *førgældende* franske regler. Da ingen af kassationsanbringenderne vedrører denne del af appelrettens dom, har dommen retskraft med hensyn til dette spørgsmål. Det eneste spørgsmål, Cour de Cassation herefter skal tage stilling til, er, om de *nye* franske regler (og dermed også de nye regler om tildeling af en minimumsydelse ved alderdom, som jeg kort omtalte før) *i kraft af forordningens artikel 51* skal anvendes på Jordan. I bekræftende fald vil Jordan *i medfør af artikel 50* efter omstændighederne have krav på en tillægsydelse i henhold til de nye regler. Dette sidste spørgsmål, som vedrører anvendelsen af artikel 50 i den nye franske ordning, er imidlertid slet ikke blevet forelagt Domstolen, da Cour de Cassation alene har anmodet om en fortolkning af artikel 51. I øvrigt er det min opfattelse (som det vil fremgå af det følgende, se punkt 11-13), at artikel 51 ikke afgiver hjemmel til at bringe ændringsbestemmelser i national ret, der ikke vedrører forhold, som har foreligget forud for ikrafttrædelsen af den nye ordning, umiddelbart i anvendelse og regulere de fremtidige retsvirkninger af tidligere forhold. Efter min opfattelse er det følgelig unødvendigt at behandle spørgsmålet om

3 — Den franske regering anfører, at Jordan (efter den gamle ordning, som stadig gælder for ham) nok kan gøre krav på tillægsydelsen fra Solidaritetsfonden, såfremt hans indtægt begrunder dette, og såfremt han ansøger derom, men at hans justerede gennemsnitsindtægt pr. 1. april 1983 oversteg grænsen for det beløb, inden for hvilket tillægsydelsen kan udbetales.

anvendelsen af artikel 50 på de nye franske regler. For det tilfælde, at Domstolen skulle have en anden opfattelse heraf, skal jeg dog kort gennemgå dette spørgsmål i slutningen af mit forslag til afgørelse (jfr. punkt 14-15).

7. Jeg skal herefter behandle de forelagte spørgsmål. De lyder således:

1) Er de i fransk lovgivning foretagne ændringer af reglerne (metoden) for fastsættelse af minimumsydelsen ved alderdom omfattet af stk. 1 eller stk. 2 i artikel 51 i forordning nr. 1408/71?

2) Skal artikel 51, stk. 2, finde uindskrænket anvendelse uanset en national lovbestemmelse, som fastlægger ikrafttrædelsestidspunktet for ændringer af metoden for fastsættelse eller beregning af ydelser ved en bestemmelse om, at ændringerne ikke gælder for pensioner, der er fastsat forud for ikrafttrædelsestidspunktet?

Som det vil være fremgået af det foregående, er navnlig besvarelsen af det andet spørgsmål af betydning for afgørelsen af tvisten i hovedsagen. Hvis man nemlig antager (som jeg gør i det følgende), at artikel 51, stk. 2, principielt ikke er til hinder for at anvende de førnævnte nationale overgangsbestemmelser, har det første spørgsmål alene teoretisk interesse. Det er dog ikke desto mindre dette spørgsmål, jeg først skal behandle, fordi Domstolen endnu ikke har haft lejlighed til at fortolke artikel 51 i forbindelse med faktiske omstændigheder af den i hovedsagen omhandlede art.

Første spørgsmål

8. Som det fremgår af det første spørgsmåls ordlyd, anmoder den forelæggende ret Domstolen om at afgøre, om den franske lovændring falder ind under artikel 51, stk. 2. Dette spørgsmål kan Domstolen naturligvis ikke besvare inden for rammerne af en procedure i henhold til Traktatens artikel 177. Domstolens opgave begrænser sig til at forsyne den forelæggende ret med de fortolkningskriterier, der er nødvendige af hensyn til en korrekt subsumption af lovændringen i forhold til fællesskabsretten, in casu forordning nr. 1408/71 [4]. De fortolkningskriterier, som den forelæggende ret anmoder Domstolen om, må i denne sag udledes af selve ordlyden i forordningens artikel 51 og af Domstolens praksis herom.

Artikel 51 sondrer mellem de ændringer, som beror på, at ydelsernes størrelse 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« (jfr. stk. 1), og de ændringer, som skyldes en »ændring af reglerne for fastsættelse eller beregning af ydelser« (jfr. stk. 2). Sondringen er nærmere uddybet i Domstolens praksis.

9. Jeg skal her først og fremmest henvise til dommen i Sinatra-sagen [5]. Denne sag vedrørte en arbejdstager med italiensk statsborgerskab, Sinatra, som oppebar en invalidepension og/eller en alderspension såvel i

4 — Jfr. herom den nyere dom af 21. juni 1988 i sag 197/86, Brown, Sml. s. 3205, præmis 9.

5 — Jfr. dom af 2. februar 1982 i sag 7/81, Sml. s. 137.

Belgien som i Italien. Under hensyn til, at Sinatras ægtefælle havde påtaget sig lønnet arbejde, blev mandens belgiske pension i medfør af nationale antikumulationsregler ændret fra den sats, der gjaldt for »gifte« til den sats, der gjaldt for »enlige«, hvilken sidste sats var væsentligt lavere end den første. Der opstod herefter et spørgsmål om, hvilken karakter en sådan ændring af Sinatras forhold havde efter artikel 51 i forordning nr. 1408/71.

Domstolen fastslog, at artikel 51 indeholder nærmere regler for anvendelsen af artikel 46 (idet den foreskriver, at der skal foretages en fornyet beregning, når ydelserne ændrer sig) og udtalte blandt andet følgende:

»Den ret, der således tilkommer den vandrende arbejdstager til, at den fordelagtigste sociale sikringsordning anvendes, medfører i princippet, at der ved enhver ændring i de ydelser, der tilkendes i henhold til ordningen, i medfør af artikel 46 i forordning nr. 1408/71 skal foretages en fornyet sammenligning af henholdsvis den nationale sikring og sikringen efter sammenlægning og forholdsmæssig beregning for at fastslå, hvilken af dem der efter den skete ændring er den mest fordelagtige.

For imidlertid at begrænse den administrative byrde, som en efterprøvelse af den socialforsikredes stilling ved enhver ændring af de oppebårne ydelser ville betyde, er der i artikel 51 i forordning nr. 1408/71 indført en sondring mellem ændringer i ydelser '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' og 'ændring af reglerne for fastsættelse eller beregning af ydelser'. Det bestemmes i artiklens stk. 1, at ændringer af førstnævnte art finder direkte anvendelse på de udbetalte ydelser, uden at der kan foretages en fornyet beregning, således som det udtrykkeligt er foreskrevet i artiklens stk. 2 for ændringer af sidstnævnte art.

Forordningen tilsigter således at udelukke fornyet beregning, når ændringer i ydelserne skyldes omstændigheder, som ikke har forbindelse med den forsikredes individuelle forhold, men som er et resultat af den almindelige udvikling i de økonomiske og sociale forhold.

I mangel af særlig hjemmel kan denne regel om, at fornyet beregning er udelukket, ikke udvides til at omfatte ændringer i ydelserne, som skyldes en forandring i den socialforsikredes personlige forhold, såsom overgang fra gruppen 'gifte' til gruppen af 'enlige'. Dette gælder så meget mere, som artikel 51, stk. 1, ikke kan anvendes analogt i sådanne tilfælde, eftersom ændringen i de socialforsikredes personlige forhold — i modsætning til de i stk. 1 omhandlede 'forhold, som giver anledning til regulering' — ikke er af generel karakter.« (Jfr. dommens præmisser 8-11).

Cinciuolo-dommen[6], hvori de faktiske omstændigheder var af tilsvarende art, bekræfter denne analyse af Sinatra-dommen.

10. Som det fremgår af førnævnte domme, udgør artikel 51, stk. 1, en undtagelsesbe-

6 — Jfr. Domstolens dom af 1. marts 1984 i sag 104/83, Cinciuolo, Sml. s. 1285, navnlig præmisserne 11 og 12. Jfr. tilige den nyere dom af 4 maj 1988 i sag 83/87, Viva, Sml s. 2521, se dommens præmis 11.

stemmelse, mens hovedreglen er indeholdt i stk. 2. I Sinatra- og Cinciuolo-dommene er denne hovedregel blevet fortolket således, at den finder anvendelse ved ændringer i den socialforsikredes *personlige forhold,* dvs. i de tilfælde, hvor der er sket en ændring af metoden for fastsættelse eller beregning af ydelserne. Efter min opfattelse bør hovedreglen imidlertid også anvendes i de tilfælde, hvor *selve reglerne for tildeling af ydelserne* (som det hedder i artikel 51, stk. 2: »reglerne for ... beregning af ydelser«) ændres. En sådan ændring har ganske vist ikke karakter af en regulering, der foretages på grund af ændringer i den socialforsikredes personlige forhold (dette var derimod tilfældet i de førnævnte sager), men kan lige så lidt karakteriseres som en procentvis eller beløbsmæssig ændring i stk. 1's forstand, som beror på den almindelige udvikling i de økonomiske og sociale forhold. Ændringer i betingelserne for tildeling og beregning af alderdomsydelser finder jeg således ikke omfattet af artikel 51, stk. 1, da de er endnu mere indgribende end ændringer i den socialforsikredes personlige forhold. Herefter kan der for mig ikke være tvivl om, at man i den foreliggende sag bør anvende bestemmelsen i artikel 51, stk. 2, som ifølge Domstolens praksis[7] indebærer, at »der ved enhver ændring i de ydelser, der tilkendes..., i medfør af artikel 46 i forordning nr. 1408/71 skal foretages en fornyet sammenligning af henholdsvis den nationale sikring og sikringen efter sammenlægning og forholdsmæssig beregning for at fastslå, hvilken af dem der efter den skete ændring er den mest fordelagtige«.

Andet spørgsmål

11. Det andet spørgsmål vedrører kompetencefordelingen mellem EF-lovgiver og den nationale lovgiver i henhold til artikel 51 i forordning nr. 1408/71. Dette spørgsmål bør derfor ses i en større sammenhæng, da det rejser et problem om rækkevidden af Fællesskabets regler i henhold til forordning nr. 1408/71. Domstolen har allerede behandlet problemet i flere sager, hvorfor også det andet spørgsmål kan besvares på grundlag af Domstolens praksis.

Jeg skal dog først lige ganske kort præcisere, hvad det andet spørgsmål går ud på. Det fremgår ikke særlig klart af nogen af indlæggene for Domstolen, hvad det er for »virkninger«, de franske lovregler har i den foreliggende sag. Det er ikke rigtigt, som det antages i indlæggene fra den franske regering, CNVATS og Kommissionen, at Jordan kræver de nye regler anvendt med tilbagevirkende gyldighed, altså at de anvendes på situationer, der er opstået, mens den tidligere ordning var gældende, i det foreliggende tilfælde med hensyn til spørgsmålet om retten til en bestemt ydelse. Jordan rejser derimod krav om, at de nye franske regler »anvendes umiddelbart«, dvs. at han ønsker, at de skal finde direkte anvendelse ved bestemmelse af retsvirkningerne (for så vidt angår fremtidige ydelser) af krav på ydelser, som er erhvervet og fastsat før lovens udstedelse. Den franske lovgiver har imidlertid hverken tillagt de førnævnte lovændringer nogen tilbagevirkende eller umiddelbar gyldighed. Tværtimod har lovgiver udtrykkeligt bestemt, at de tidligere regler fortsat var i kraft, også for så vidt angår fremtidige retsvirkninger af krav på

7 — Jfr. herom Sinatra-dommens præmis 8, som jeg tidligere har citeret in extenso under forslagets punkt 9.

ydelser, som opstod før lovens udstedelse, hvorfor de tidligere regler på ingen måde blev berørt af de nye. Det spørgsmål, Domstolen må tage stilling til, er således, om gældende EF-ret (in casu artikel 51 i forordning nr. 1408/71) er til hinder for, at den nationale lovgiver indfører lovændringer, der har en sådan retsvirkning (nemlig at de ikke berører de tidligere regler).

12. Vedrørende forordning nr. 1408/71's retsgrundlag, som er EØF-Traktatens artikel 51, udtalte Domstolen sig i følgende generelle vendinger i den første Pinna-dom [8]:

»[Det] bemærkes, at der i henhold til Traktatens artikel 51 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. Traktatens artikel 51 er således ikke til hinder for, at de sociale sikringsordninger i de forskellige medlemsstater indeholder forskellige materielle og formelle regler, således at arbejdstagere har forskellige rettigheder, alt efter hvor de er beskæftiget« (jfr. dommens præmis 20) [9].

Dette princip er kommet til udtryk flere gange i Domstolens praksis i forbindelse med dens gennemgang af en række særregler i forordning nr. 1408/71. Jeg skal her først nævne dommen i Brunori-sagen fra 1979 [10]. Her vedrørte tvisten i hovedsagen en italiensk statsborger, som havde etableret sig som selvstændig håndværker i Tyskland. Den tyske lovgivning indeholdt en undtagelse fra den pligt til at være tilsluttet en social sikringsordning, som påhvilede håndværkere, der havde indbetalt bidrag igennem mindst 216 måneder for beskæftigelse, hvortil var knyttet pligt til at være forsikret ved alderdom. Brunori gjorde gældende, at man ved anvendelsen af denne bestemmelse også burde tage hensyn til de forsikringsperioder, han havde tilbagelagt i Italien. Det var baggrunden for, at den nationale tyske ret spurgte Domstolen, om artikel 45 i forordning nr. 1408/71 — som bestemmer, i hvilket omfang der med henblik på erhvervelse, bevarelse eller generhvervelse af ret til ydelser skal medregnes forsikringsperioder, som er tilbagelagt i udlandet — skulle anvendes analogt ved afgørelsen af, *om der bestod en forsikringspligt.* Dette antog Domstolen ikke, hvorved den tilsluttede sig Kommissionens opfattelse. Domstolen fandt, at forordning nr. 1408/71 må antages alene at have til formål at samordne de nationale lovgivninger om social sikring. Artikel 45 vedrører spørgsmålet om sammenlægning af forsikringsperioder med henblik på erhvervelse, bevarelse eller generhvervelse af ret til ydelser, og det spørgsmål er i sig selv uden forbindelse med spørgsmålet om tilslutning til eller udtrædelse af de forskellige sikringsordninger, hvilket sidste spørgsmål alene er reguleret i de nationale lovgivninger (jfr. herom dommens præmisser 5 og 6).

Domstolens afgørelse i Coonan-sagen [11] gik i samme retning. Her blev Domstolen spurgt, om forordning nr. 1408/71 giver en arbejdstager ret til at være tilsluttet en social sikringsordning i den medlemsstat, hvor han

8 — Jfr. dom af 15. januar 1986 i sag 41/84, Pinna, Sml. s. 1.

9 — Ganske vist udtaler Domstolen i præmis 21, at det er fremmende for gennemførelsen af princippet om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet, såfremt arbejdsvilkårene så vidt muligt er de samme i de forskellige medlemsstater. Der bør derfor ikke ved udstedelsen af *EF's regler* om social sikring skabes yderligere forskelle end dem, som allerede består på grund af den manglende harmonisering af de nationale lovgivninger. (Disse betragtninger foranledigede Domstolen til at annullere artikel 73, stk. 2, i forordning nr. 1408/71).

10 — Jfr. Domstolens dom af 12. juli 1979 i sag 266/78, Brunori, Sml. s. 2705.

11 — Jfr. dom af 24. april 1980 i sag 110/79, Coonan, Sml. s. 1445.

arbejder første gang, skønt han nægtes denne ret efter national lovgivning. I dommen udtalte Domstolen følgende:

»Hverken artikel 18 eller artikel 46 i forordning nr. 1408/71 giver svar på dette spørgsmål. Disse bestemmelser indeholder regler om sammenlægningen af de perioder, som skal medregnes, samt virkningerne heraf ... i tilfælde, hvor en person som arbejdstager allerede er eller har været tilknyttet den nationale sociale sikringsordning, og samtidig i en anden medlemsstat har tilbagelagt perioder, som skal medregnes. Bestemmelsen omhandler ikke det primære spørgsmål, under hvilke betingelser en medlemsstats borgere kan eller skal optages i den sociale sikringsordning i en anden medlemsstat, hvor vedkommende er beskæftiget som arbejdstager« (jfr. dommens præmis 8);

»... det tilkommer hver medlemsstat i lovgivningen at fastsætte vilkårene for retten eller forpligtelsen til at blive tilsluttet en social sikringsordning eller en bestemt gren af en sådan sikringsordning, forudsat der herved ikke diskrimineres mellem statens egne borgere og andre medlemsstaters borgere« (jfr. dommens præmis 12).

Dommene i Brunori- og Coonan-sagerne er blevet fulgt op af en dom afsagt for nylig i Schmitt-sagen [12], hvori Domstolen statuerede som følger:

»... EØF-Traktatens artikel 51 og den i medfør heraf udstedte forordning nr. 1408/71 omhandler alene sammenlægning af forsikringsperioder, der er tilbagelagt i forskellige medlemsstater. Derimod omhandler de ikke selve betingelserne for at få anerkendt forsikringsperioder« (jfr. dommens præmis 15).

13. Domstolen har i sin praksis fastslået, at kompetencefordelingen på dette område er helt klar. På den ene side er den nationale sikringsinstitution ifølge forordning nr. 1408/71, ved sin bestemmelse af (bl. a.) vandrende arbejdstageres ret til alderdomsydelser, forpligtet til at tage hensyn til de forsikrings- eller bopælsperioder, der er tilbagelagt i udlandet. På den anden side skal retten til at erhverve, bevare eller generhverve en sådan ydelse i første række afgøres efter national lovgivning. I betragtning af denne kompetencefordeling kan det efter min opfattelse vanskeligt bestrides, at det på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin er den nationale lovgiver, der har kompetence til at bestemme nationale retsforskrifters tidsmæssige gyldighed. Antager man nemlig, at den nationale lovgiver har kompetence til at udstede regler om tilslutning til og udtrædelse af de sociale sikringsordninger (jfr. Brunori- og Coonan-dommene) og til at foreskrive betingelserne for at få anerkendt forsikringsperioderne (jfr. Schmitt-dommen), må det også anerkendes, at den nationale lovgiver har kompetence til at bestemme reglernes tidsmæssige gyldighed, forudsat at lovgiver ikke herved tilsidesætter reglerne om sammenlægning i forordning nr. 1408/71 eller udøver forskelsbehandling i strid med Traktaten eller forordning nr. 1408/71.

Jeg kan sammenfatte mine tidligere betragtninger på følgende måde. Det er rigtigt, som det fremgår af Sinatra-dommen (jfr.

12 — Jfr. dom af 28. februar 1989 i sag 29/88, Schmitt, Sml. s. 581.

navnlig dommens præmis 8, som jeg citerede før), at artikel 46 (når den sammenholdes med artikel 51) principielt giver socialforsikrede ret til at kræve fornyet beregning, hver gang de tilkendte ydelser ændres i henhold til gældende regler. Det fremgår imidlertid af dommene i Brunori-, Coonan- og Schmitt-sagerne, at et sådant i EF-retten hjemlet krav på anvendelse af de mest fordelagtige socialsikringsregler *forudsætter*, at den nationale lovgiver har erklæret, at de nye regler har gyldighed for den socialforsikrede, såvel i saglig som i tidsmæssig henseende.

»Artikel 50 har tilfælde for øje, hvor arbejdstagerens beskæftigelsesperioder i de stater, hvis lovgivninger han har været undergivet, har været forholdsvis korte, således at de samlede ydelser, som disse stater skal betale, ikke muliggør en rimelig levestandard« (jfr. dommens præmis 5) og

»... artikel 50... [finder] kun anvendelse i de tilfælde, hvor lovgivningen i den medlemsstat, på hvis område arbejdstageren er bosat, hjemler en minimumspension« (jfr. dommens præmis 13).

Slutbemærkninger vedrørende artikel 50 i forordning nr. 1408/71

14. Disse betragtninger udgør for mig at se tilstrækkeligt grundlag til at besvare den forelæggende rets spørgsmål på den måde, som jeg har angivet sidst i min konklusion på nærværende forslag til afgørelse. For det tilfælde, at Domstolen imidlertid skulle have en anden opfattelse vedrørende det andet spørgsmål og nå frem til, at de franske lovændringer bør tillægges umiddelbar virkning, kan det være nyttigt på grundlag af Domstolens praksis at angive, hvilke kriterier den forelæggende ret i så fald bør anvende ved afgørelsen af, hvilke bestanddele af den minimumsydelse, som tilkendes efter de nye lovregler i Frankrig, der bør anses for en »minimumsydelse« i artikel 50's forstand.

Dommen blev bekræftet og nærmere uddybet i Domstolens dom af 17. december 1981 i Browning-sagen (sag 22/81, Sml. s. 3357), hvori Domstolen kendte for ret, at artikel 50 skal fortolkes således, at der alene kan antages at foreligge en »minimumsydelse« i denne bestemmelses forstand, såfremt bopælsstatens lovgivning indeholder en *udtrykkelig garanti*, som har til formål at sikre modtagere af sociale sikringsydelser en minimumsindkomst, der overstiger det ydelsesbeløb, de kan gøre krav på alene efter deres forsikringsperioder og bidrag (dvs. som de kan gøre krav på i medfør af beregningsreglerne i artikel 46).

Også Domstolens praksis vedrørende dette spørgsmål er en illustration af den før skitserede kompetencefordeling mellem EF-lovgiver og den nationale lovgiver.

15. I dommen af 30. november 1977 (i sag 64/77, Torri, Sml. s. 2299) udtalte Domstolen sig således på følgende måde:

I to tidligere domme udtalte Domstolen sig vedrørende en ydelse, der havde karakter af en bestanddel (som ikke hvilede på bidragspligt) af en minimumsydelse ved alderdom, der var indført ved en række nye lovregler i Frankrig. Begge tvister i hovedsagerne vedrørte en tillægsydelse, der udbetales af førnævnte Solidaritetsfond, og Domstolen blev

spurgt, om tillægsydelsen efter forordning nr. 1408/71, artikel 4, stk. 4, faldt uden for forordningens anvendelsesområde i kraft af, at den havde karakter af en foranstaltning af forsorgskarakter. I begge sager kendte Domstolen for ret, at en tillægsydelse fra en national solidaritetsfond, der tildeles modtagere af alders-, efterladte- eller invalidepension for at sikre disse et mindsteunderhold, er ikke undtaget fra det saglige anvendelsesområde for forordning nr. 1408/71, for så vidt de pågældende har et retskrav på ydelsen [13].

Sammenligner man dommene i Torri- og Browning-sagerne med dommene i Giletti- og Zaoui-sagerne, vil man kunne udlede følgende konklusion: Artikel 50 finder også anvendelse på minimumsydelser (som helt eller delvis tilkendes uden bidragsbetaling), med hvilke den nationale lovgiver ønsker at sikre alle borgere »en vis rimelig levestandard« (dvs. også de personer, der ellers ikke ville have krav derpå efter de almindelige bidragsregler), men *kun for så vidt* de pågældende i henhold til national lovgivning har krav på disse minimumsydelser.

Sammenfatning

16. På grundlag af det anførte skal jeg foreslå Domstolen at besvare spørgsmålene fra Frankrigs Cour de Cassation på følgende måde:

»1) Artikel 51, stk. 2, i forordning nr. 1408/71 skal fortolkes således, at også ændringer af de nationale lovregler om betingelser for tildeling og beregning af alderdomsydelser er omfattet af denne bestemmelses anvendelsesområde.

2) På fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin er hverken Traktatens artikel 51 eller artikel 51 i forordning nr. 1408/71 til hinder for, at den nationale lovgiver begrænser den tidsmæssige virkning af en social sikringsordning til ydelser, der er fastsat efter indførelsen af den nye ordning, forudsat at reglen om ordningens tidsmæssige gyldighed ikke er i strid med bestemmelserne om sammenlægning i forordning nr. 1408/71, og at den ikke medfører nogen forskelsbehandling i strid med fællesskabsretten.«

13 — Jfr. dom af 24. februar 1987 i de forenede sager 379-381/85 og 93/86, Giletti, Sml. s. 955, navnlig præmis 12 og dom af 17. december 1987 i sag 147/85, Zaoui, Sml. s. 5511, navnlig præmis 9.