FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT WALTER VAN GERVEN
fremsat den 12. juni 1990 *

Høje Domstol.

1. Kommissionen har i denne sag, som den har anlagt i henhold til Traktatens artikel 169, nedlagt påstand om, at det statueres, at Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser ifølge Traktatens artikler 48-51 og artikel 10 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 [1], idet den har afvist at tildele eller opretholde tillægsydelsen fra Fonds national de solidarité til modtagere af en fransk invalide-, alders- eller efterladtepension, der har bopæl i eller flytter til en anden medlemsstat.

Nærværende sag har nær sammenhæng med sag C-307/89, hvori Kommissionen ligeledes har anlagt sag mod Den Franske Republik i anledning af, at denne afviser at tildele den omhandlede tillægsydelse til statsborgere fra andre medlemsstater, der har bopæl i Frankrig.

2. Artikel 10, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 1408/71 er sålydende:

»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.«

Medlemsstaternes forpligtelse fremgår klart af ordlyden af nævnte artikel 10. Spørgsmålet er imidlertid, om tillægsydelsen fra Fonds national de solidarité, som sagen her drejer sig om, er omfattet af en lovgivning, som forordning nr. 1408/71 finder anvendelse på.

De i så henseende relevante bestemmelser i artikel 4, stk. 1 og 4, i forordning nr. 1408/71 lyder:

»1. Denne forordning finder anvendelse på enhver lovgivning om sociale sikringsgrene, der vedrører:

...

* Originalsprog: nederlandsk.

1 — Ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 2001/83 af 2. juni 1983 (EFT L 230, s. 6, bilag I).

b) ydelser ved invaliditet, herunder ydelser, der tager sigte på at bevare eller forbedre erhvervsevnen;

c) ydelser ved alderdom;

d) ydelser til efterladte;

...

4. Denne forordning finder hverken anvendelse på offentlig social og sundhedsmæssig forsorg...«

Forordningens artikel 1, litra t), indeholder en vid definition af udtrykkene »ydelser«, »pensioner« og »renter«, nemlig

»Samtlige ydelser, pensioner og renter, herunder samtlige dele af dem der afholdes af offentlige midler, og samtlige forhøjelser i form af reguleringstillæg eller andre tillæg, med forbehold af bestemmelserne i afsnit III, samt de ydelser i form af kapitalbeløb, der kan træde i stedet for pensioner eller renter, samt udbetalinger, der foretages som refusion af bidrag.«

3. Under henvisning til disse vide definitioner har Domstolen allerede flere gange kendt for ret, at den i nærværende sag omhandlede ydelse henhører under anvendelsesområdet for forordning nr. 1408/71, og at den ikke henhører under offentlig forsorg, som forordningen i henhold til artikel 4, stk. 4, ikke finder anvendelse på. Domstolen har således blandt andet i dom af 9. oktober 1974, Biason[2], og i Giletti-dommen[3] anført følgende om tillægsydelsen fra Fonds national de solidarité:

»Domstolen har i dommen af 9. oktober 1974 (Biason, 24/74, Sml. s. 999) udtalt, at selv om det med hensyn til anvendelsen af fællesskabsforordningen på den sociale sikring kan forekomme ønskværdigt at foretage en skarp sondring mellem de lovbestemte ordninger, der vedrører henholdsvis den sociale sikring og den offentlige forsorg, kan man ikke udelukke muligheden for, at en lovgivning på grund af dens personkreds, formål og nærmere regler samtidig er beslægtet med begge disse kategorier« (præmis 9).

»De anførte betragtninger finder anvendelse på den foreliggende sag. En lovgivning som den, der omhandles i det præjudicielle spørgsmål, har i realiteten et dobbelt formål, nemlig dels at sikre et mindsteunderhold for personer, der har behov herfor, dels at sikre en supplerende indkomst for modtagere af utilstrækkelige sociale sikringsydelser« (præmis 10).

»For så vidt en sådan lovgivning indebærer et retligt krav på tillægsydelser, hvorved den sociale sikrings pensionsbeløb forhøjes, og dette uden den bedømmelse af individuelle behov og omstændigheder som er karakteristisk for forsorgen, er ydelsen omfattet af det sociale sikringssystem som omhandlet i forordning nr. 1408/71. Den omstændighed, at en sådan lov også hjemler sociale ydelser, der kan betegnes som sociale forsorgsydelser, kan ikke ændre den fællesskabsretlige begrebsbestemmelse, hvorefter en ydelse, der umiddelbart efter loven knytter sig som et tillæg til en invalide-, alders- eller efterladtepension, har karakter af en egentlig social sikringsydelse« (præmis 11).

2 — Dom af 9. oktober 1974, Biason, præmis 9-12 (24/74, Sml. s. 999).

3 — Dom af 24. februar 1987, Giletti m. fl. (379/85-381/85 og 93/86, Sml. s. 955).

»Det første spørgsmål må derfor besvares med, at artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 1408/71 skal fortolkes således, at bestemmelsen ikke fra forordningens saglige anvendelsesområde undtager en tillægsydelse, der udbetales af et organ som Fonds national de solidarité, og som finansieres over skatterne og tildeles modtagere af alders-, efterladte- eller invalidepension for at sikre disse et mindsteunderhold, for så vidt som de pågældende retligt har krav på at modtage en sådan ydelse« (præmis 12).

I dommen af 17. december 1987 i Zaoui-sagen har Domstolen på ny bekræftet denne praksis med hensyn til samme franske tillægsydelse [4].

4. Den Franske Republik har i svarskriftet og i duplikken intet anført, der kan rejse tvivl om, at denne praksis finder anvendelse i nærværende sag. Jeg finder følgelig, at Kommissionen skal gives medhold i søgsmålet. For fuldstændighedens skyld skal jeg dog yderligere kort omtale de argumenter, som Den Franske Republik har fremført i svarskriftet og i duplikken.

5. Den Franske Republik omtaler for det første det ændringsforslag, som Kommissionen har forelagt Rådet, og hvorved de gældende bestemmelser i forordning nr. 1408/71 vil blive ændret.

Det er imidlertid umuligt at forudse, hvorledes drøftelserne i Rådet vil forløbe, og det kan heller ikke forudsiges, at eventuelle fremtidige bestemmelser (om fortolkningen) i givet fald vil få tilbagevirkende gyldighed. Der kunne i så fald endvidere opstå spørgsmål om, hvorvidt rettigheder, der hviler på fællesskabsbestemmelserne på det sociale område, på denne måde kan fratages private med tilbagevirkende gyldighed.

Domstolen skal ikke foregribe eventuelle ændringer af fællesskabsbestemmelserne.

Dette anbringende kan derfor ikke tiltrædes.

6. Den Franske Republik har endvidere nævnt nogle praktiske problemer, som Domstolens fortolkning skulle give anledning til, og som bestemmelserne i forordning nr. 1408/71 ikke regulerer tilfredsstillende. Disse praktiske spørgsmål vedrører navnlig muligheden for at fastslå den virkelige indkomst for personer, der er bosat i en anden medlemsstat, muligheden for at tage pant i deres eventuelle løsøre osv.

Kommissionen har anført, at efter Domstolens praksis kan de praktiske

»vanskeligheder, anvendelsen af fællesskabsordningen kan medføre i relation til disse bestemmelser, ... ikke påberåbes til skade for de rettigheder, som de arbejdstagere, der omhandles i forordning nr. 1408/71, artikel 1, litra a, kan gøre gældende i henhold til reglerne i Fællesskabets lovgivning på det sociale område« [5].

4 — Dom af 17. december 1987, Zaoui, præmis 9 (147/87, Sml. s. 5511). Der kan endvidere henvises til dom af 5. maj 1983, Piscitello (139/82, Sml. s. 1427), hvori Domstolen traf en lignende afgørelse vedrørende en tilsvarende italiensk ydelse til ældre.

5 — Dom af 28. maj 1974, Callemeyn, præmis 12 (187/73, Sml. s. 553).

Kommissionen har i denne forbindelse gjort opmærksom på, at de nævnte vanskeligheder kan søges løst inden for Den Administrative Kommission for Vandrende Arbejdstageres Sociale Sikring, hvis kompetence i så henseende udtrykkeligt fremgår af artikel 81, litra d), i forordning nr. 1408/71. Kommissionen har endvidere anført, at sådanne praktiske vanskeligheder ved gennemførelsen af forpligtelserne ifølge Traktaten og forordningens artikel 10 ligesåvel kan opstå i andre situationer.

Jeg mener, at man må give Kommissionen ret på dette punkt.

7. Endelig kan jeg heller ikke tilslutte mig Den Franske Republiks argument om, at den i sagen omhandlede tillægsydelse ikke kan udbetales uden for medlemsstatens nationale territorium, da dens størrelse hænger nært sammen med et bestemt økonomisk og socialt miljø. EØF-Traktaten, især artikel 48-51, såvel som den tidligere nævnte artikel 10 i forordning nr. 1408/71 har netop til formål at fremme arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet og de skal således sikre, at ydelserne til vandrende arbejdstagere og disses familiemedlemmer ikke ændres, uanset hvor de har bopæl inden for Fællesskabet, og dermed uanset forskellene i den økonomiske og sociale situation[6]. Hvad dernæst angår anbringendet om, at de økonomiske og sociale forhold — der for det andet har betydning for leveomkostningerne — er forskellige fra sted til sted, bemærkes, at det i øvrigt ikke har større gyldighed, når der er spørgsmål om forskellige medlemsstater, end for forskellige regioner inden for én og samme medlemsstat. Hertil kommer, at dette anbringende ikke tager hensyn til de udgifter, der følger af selve mobiliteten. Det er inden for de politiske instanser og ikke for Domstolen, at man skal fremføre denne argumentation om sådanne almindelige økonomiske vilkår samt fastlægge den politik, der skal føres.

Forslag til afgørelse

8. Af de anførte grunde foreslår jeg, at Domstolen afsiger dom i overensstemmelse med Kommissionens påstand samt tilpligter sagsøgte at betale sagens omkostninger.

6 — I dom af 27. september 1988, Lenoir, præmis 16 (313/86, Sml. s. 5391), har Domstolen ganske vist for så vidt angår ydelser til børn, der forsørges af pensionister eller rentemodtagere (artikel 77 i forordning nr. 1408/71), udtalt, at en ydelse, der skal dække visse udgifter på grund af skolesøgende børn, oftest er snævert knyttet til det sociale miljø og derfor til de pågældendes bopæl. I samme præmis bemærkede Domstolen imidlertid, at bopælen var uden betydning, for så vidt angår almindelige børnetilskud, der ydes på grundlag af familiemedlemmernes antal og alder. Lenoir-dommen stemmer således overens med den praksis, som jeg har nævnt i det foregående, og hvorved Domstolen har anset den omtvistede tillægsydelse for henhørende under anvendelsesområdet for forordning nr. 1408/71.