DOMSTOLENS DOM
AF 13. OKTOBER 1977 [1]

Fernando Greco
mod Fonds national de retraite des ouvriers mineurs
(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Tribunal du travail de Charleroi)

Sag 37/77

Sammendrag

Social sikring af vandrende arbejdstagere — sociale ydelser — ret erhvervet i henhold til en enkelt medlemsstats lovgivning — anvendelse af denne i sin helhed — ordningens fordele — sammenlægning og forholdsmæssig beregning — fortrin
(Forordning nr. 1408/71, artikel 46, stk. 1)

Oppebærer en arbejdstager pension udelukkende i henhold til national lovgivning, er forordning nr. 1408/71 ikke til hinder for, at den nationale lovgivning i sin helhed finder anvendelse på ham, herunder de nationale regler om forbud mod dobbeltydelser, idet det herved er en betingelse, at viser den nationale lovgivning sig at være mindre gunstig for arbejdstageren end ordningen med sammenlægning og forholdsmæssig beregning, skal denne sidste anvendes, som foreskrevet i artikel 46, stk. 1 i forordning nr. 1408/71.

I sag 37/77

angående en anmodning, som i medfør af EØF-traktatens artikel 177 er indgivet til Domstolen af Tribunal du travail de Charleroi for i den for nævnte ret verserende sag mellem

FERNANDO GRECO, Chatelineau,

og

FONDS NATIONAL DE RETRAITE DES OUVRIERS MINEURS, Bruxelles,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 12, 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, JO L 149, s. 2),

afsiger

1 — Processprog: Fransk.

DOMSTOLEN

sammensat af: præsidenten H. Kutscher, afdelingsformændene M. Sørensen og G. Bosco, dommerne A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore og A. O'Keeffe,

generaladvokat: J.-P. Warner
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

Sagens faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb og de skriftlige indlæg, der er indgivet i henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen, kan sammenfattes således:

I — De faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb

Den italienske statsborger Greco arbejdede som bygningsarbejder i Italien fra den 3. september 1949 til 19. maj 1956 (273 uger), og i Belgien som minearbejder fra den 22. november 1956 til den 31. marts 1971 (i mere end 14 år). På grund af en derpå indtruffet invaliditet, fik han tildelt en særlig belgisk minearbejderpension på grundlag af de forsikringsperioder alene, som var tilbagelagt i Belgien. Denne pension blev bevilget i henhold til artikel 1, stk. 3 i kongelig anordning (arrêté royal) af 19. november 1970, som bestemmer, at der gives invalidepension til den minearbejder, som godtgør at have arbejdet mindst 10 år ved minedrift. Greco fik også tilkendt en forholdsmæssig beregnet delpension fra den italienske forsikring, som blev beregnet ved sammenlægning af de belgiske og italienske beskæftigelsesperioder.

Den kompetente belgiske institution, Fonds national de retraite des ouvriers mineurs (Minearbejdernes statslige pensionskasse), FNROM, fratrak i henhold til de nationale regler om forbud mod dobbeltydelser (artikel 23, stk. 1 i den ovennævnte kongelige anordning) det italienske pensionsbeløb fra den belgiske pension og krævede, at Greco skulle tilbagebetale et beløb på 51 693 FB, der var udbetalt som et forskud, der kunne kræves tilbagebetalt.

Mod denne afgørelse anlagde Greco sag ved Tribunal du travail de Charleroi (1. ste instans i arbejds- og socialretlige sager). Denne ret besluttede ved kendelse af 24. marts 1977 at udsætte sagen og i henhold til EØF-traktatens artikel 177 anmode Domstolen om at afgøre følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er det foreneligt med artikel 12, stk. 2 i EØF-forordning nr. 1408/71, at en af en medlemsstat i henhold til artikel 46, stk. 1 bevilget invalidepension nedsættes på

grundlag af ydelser af samme art, som udbetales af en institution i en anden medlemsstat, når denne nedsættelse sker i medfør af nationale retsregler i den førstnævnte stat?«

Forelæggelseskendelsen fra Tribunal du travail de Charleroi er registreret på Domstolens justitskontor den 30. marts 1977.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

II — Sammendrag af de skriftlige indlæg, som er indgivet for Domstolen i henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen

Greco hat henvist til de betragtninger, som er fremsat af sagsøger i hovedsagen i sag 112/76 (Manzoni mod FNROM), hvori der endnu ikke er afsagt dom, og af sagsøgte i hovedsagen i sag 22/77 (FNROM mod Mura), hvori der endnu ikke er afsagt dom.

Herudover har han anført følgende:

— det fremgår af dommen i sag 35/74 (Rzepa, Sml. 1974, s. 1241) at en ydelse, som er erhvervet i henhold til en enkelt medlemsstats lovgivning, ikke kan betegnes som »et forskud, der kan kræves tilbagebetalt.«

— da de italienske og belgiske forsikringsperioder ikke falder sammen, er FNROM ikke berettiget til at bruge den italienske pension til reduktion af den pension, som skal udbetales i henhold til den belgiske lovgivning alene.

— artikel 12 i forordning nr. 1408/71 bestemmer udtrykkeligt, at ydelser af samme art, som opgøres i henhold til fælleskabsretten, må kumuleres.

— han har lidt tab som følge af de forskellige reguleringer af ydelserne og af den italienske valuta; han modtager en belgisk og en italiensk pension, hvis samlede beløb er mindre end den fulde belgiske pension, som han ville oppebære efter belgisk ret alene. Ved konverteringen af den italienske pension til FB, da den italienske pension blev trukket på den belgiske, anvendte den belgiske kasse ikke den vekselkurs, som anvendes i fælleskabsretten.

— hvad angår artikel 12 i forordning nr. 1408/71, så er det mellem de vandrende arbejdstagere indbyrdes, der skal sondres, og ikke mellem fastboende arbejdstagere. Når to vandrende arbejdstagere, som befinder sig i den samme objektive situation, opnår de samme fordele, foreligger der ingen forskelsbehandling, som strider mod traktaten.

— dersom Domstolen skulle antage, at uforeneligheden af artikel 46, stk. 3 med traktatens artikel 51 også medfører, at artikel 12 er uforenelig med nævnte artikel 51, må det også antages, at reglerne i artikel 7, stk. 1 litra b) og c) i forordning nr. 574/72 også finder anvendelse på ydelser af samme art. I så fald skal FNROM ved reduktionen af den belgiske pension kun medregne en del af og ikke den fulde italienske ydelse.

I et bilag til sit skriftlige indlæg har sagsøger i hovedsagen ved forskellige taleksempler vist, hvorledes en belgisk efterladtepension kan reduceres til 0, fordi den berettigede får en nederlandsk alderdomspension, som er større end det grænseloft, den belgiske lovgivning sætter ved sammenlægning af ydelser. Sagsøger har også vist, hvorledes en arbejdstager, der har haft beskæftigelse i Italien, Belgien og Frankrig, ikke får nogen gavn af de arbejdsperioder, som er tilbragt i de to sidste lande, idet de italienske og franske forholdsmæssige pensioner fuldt ud fradrages de belgiske ydelser.

Ifølge FNROM finder forbudet mod dobbeltydelser i artikel 12 i forordning nr. 1408/71 ikke anvendelse på de ydelser, som beregnes efter artikel 46. De uberet-

tigede dobbeltydelser, som denne artikel omhandler, udelukkes nemlig ved artikel 46, stk. 3.

Antages det, at korrektionen ved sidstnævnte bestemmelse er uforenelig med traktatens artikel, ville dette indebære:

— at artikel 46 skaber forskelsbehandling af den fastboende arbejdstager:
— at artikel 12 ligeledes er i modstrid med artikel 46, stk. 1, første afsnit;
— at artikel 12 skal erklæres uforenelig med traktatens artikel 7, 48 og 51, og altså ikke kan have forrang for de nationale »anti-sammenlægnings« regler;

Den *belgiske regering* har henvist til sin argumentation i de ovennævnte sager Manzoni og Mura og slutter sig i øvrigt fuldstændigt til FNROM's betragtninger.

Den *nederlandske regering* har anført, at den i artikel 12, stk. 2, andet punktum, indeholdte undtagelse fra hovedreglen er sådan defineret, at den ikke kan finde anvendelse på de nationale reduktionsklausuler. Den nævnte undtagelse gælder kun i tilfælde, hvor ydelser af samme art opgøres af institutioner i to eller flere medlemsstater i overensstemmelse med artikel 46. De ydelser, som opgøres »i overensstemmelse med artikel 46«, kan ikke omfatte dem, som allerede den nationale ret berettiger til: følgelig falder de nationale ydelser, som det drejer sig om i hovedsagen, ikke ind under undtagelsen i artikel 12, stk. 2, andet punktum.

Desuden er der ingen væsentlig forskel på artikel 12, stk. 2 i forordning nr. 1408/71 og artikel 11, stk. 2 i forordning nr. 3. Den begrænsning i rækkevidden af artikel 46, stk. 3, som kommer til udtryk i Petroni-dommen, medfører således, at den linje, som er trukket op i Domstolens praksis vedrørende forordning nr. 3, fortsat kan følges (jf. sagerne 140/73 og 50/75). Af denne praksis fremgår det klart, at nationale reduktionsklausuler bør anvendes i et tilfælde af sammenlægning som det i hovedsagen foreliggende. Hvis en sådan er umulig, må den del af ydelsen, som ikke bliver givet ved anvendelse af de nævnte klausuler, alligevel udbetales i henhold til forordningen, hvilket, når henses til Petroni-dommen, betyder, at der ikke er nogen ulempe forbundet ved at anvende bestemmelserne i artikel 46, stk. 3 på den. Den eksisterende forbindelse mellem artikel 12, stk. 2, andet punktum og artikel 46, stk. 3 betyder altså i praksis, at en reduktion altid bør ske efter en af de to bestemmelser.

Endelig kan traktatens artikler 48 og 51 ikke medføre, at en arbejdstager kan opnå ydelser, som tilsammen overstiger den løn, han fik under sin arbejdsperiode. Herudover ville der foreligge en krænkelse af princippet om ligelig behandling, dersom de ydelser, som gives efter en tredjestats lovgivning, blev reduceret. Den nederlandske regering har desangående henledt opmærksomheden på de præjudicielle spørgsmål, som Sozialgericht Augsburg har stillet i sag 32/77 (Giuliani mod Landesversicherungsanstalt Schwaben).

Kommissionen har først anført, at det egentlige fortolkningsspørgsmål er, om det efter artikel 12, stk. 2 er tilladt at anvende reduktionsklausuler i en medlemsstats ret til reduktion af en invalidepension, som gives uden sammenlægning efter artikel 46, stk. 1, hvor der foreligger sammenfald med invaliditetsydelser af samme art, som udbetales af en anden medlemsstats myndighed. Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at Grecos invalidepension først blev opgjort i henhold til forordning nr. 3, senere i henhold til forordning nr. 1408/71. Kommissionen har fremhævet, at det efter artikel 94, stk. 5 i forordning nr. 1408/71 kun er på modtagernes begæring, at myndighederne kan tage ydelserne efter forordning nr. 3 op til fornyet afgørelse på grundlag af de nye bestemmelser i forordning nr. 1408/71, og at ydelserne efter forordning nr. 3 i hvert fald ikke kan reduceres på grundlag af den nye forordning.

Artikel 12 opstiller først det princip, at regler om forbud mod dobbeltydelser i

de nationale lovgivninger kan anvendes på de arbejdstagere, der er omfattet af forordning nr. 1408/71, medmindre der er tale om visse ydelser af samme art, især invalideydelser, der er opgjort efter artikel 46. Det følger heraf, at medlemsstaterne, hvis de ikke vil krænke fællesskabsretten, kun må anvende deres nationale regler om forbud mod dobbeltydelser inden for de grænser, som sættes ved artikel 12, stk. 2.

I nærværende sag var det ganske vist nødvendigt at lægge forsikringsperioderne sammen for at erhverve en ydelse i Italien, og pensionen er blevet opgjort i henhold til artikel 46, stk. 2. Derimod var det ikke nødvendigt med sammenlægning for at erhverve ret til ydelser i Belgien. Det var følgelig på grundlag af artikel 46, stk. 1, at FNROM opgjorde Grecos invalidepension. Begge ydelser var altså blevet opgjort efter artikel 46, og ifølge artikel 12, stk. 2 kunne hverken den italienske institution, forudsat forbud mod dobbeltydelser i italiensk ret, eller FNROM reducere invalidepensionen på grundlag af disse nationale forbudsregler.

Ved siden af den sproglige fortolkning af artikel 12, stk. 2 er der også behov for en formålsbestemt fortolkning. Anvendelsen af nationale regler om forbud mod dobbeltydelser foregår generelt således, at den pension, som i henhold til forordningen gives af en anden medlemsstats institution, trækkes fra den pension, som udbetales efter vedkommende medlemsstats lovgivning på grundlag af de perioder alene, som er tilbagelagt under denne lovgivning. Bortset fra det forhold, at en reduktion af en pension efter artikel 46, stk. 1, der sker på grundlag af nationale forbudsregler, fører til en formindskelse af et ydelsesbeløb, som er erhvervet efter den nationale lovgivning alene, og at en sådan begrænsning af dobbeltydelser med rette af Domstolen er blevet fundet uforenelig med traktatens artikel 51, så følger det heraf, at anvendelsen af sådanne regler er en tilsidesættelse af fællesskabslovgivers hensigter, som under alle omstændigheder og uafhængigt af, om en sådan regel er forenelig med traktatens artikel 51, var at sikre den vandrende arbejdstager et ydelsesbeløb, som skal beregnes efter artikel 46, stk. 1 og 2 inden for de teoretiske beløbs højeste grænse, som ikke nødvendigvis er den, der er beregnet efter den lovgivning, som gælder for den institution, der opgør ydelsen efter artikel 46, stk. 1.

Det må antages, at Domstolen ikke i Petroni-dommen har fordømt selve det af Rådet opstillede princip om, at pensioner, som de pågældende udleder af traktaten, kan reduceres (jf. præmis 20). Kan det også tillades, at en ydelse, som er erhvervet efter artikel 46, stk. 2, reduceres på grundlag af den nationale regel om forbud mod dobbeltydelser i den lovgivning, som anvendes af den institution, der foretager opgørelsen i henhold til artikel 12, stk. 2? Efter reglernes nuværende formulering tillader sidstnævnte bestemmelse ikke anvendelse af nationale forbud mod dobbeltydelser, hverken på ydelser, der er erhvervet efter artikel 46, stk. 1 eller efter artikel 46, stk. 2. Hvis sammenlægningen af pensioner skal betragtes som uberettiget, synes det i øvrigt ikke ønskværdigt, at reduktionen sker på grundlag af nationale regler herom. I mangel af en fælles social sikkerhedsordning ville en regel på fællesskabsplan, som forhindrede uberettigede dobbeltydelser, være til stor gavn. Men så ville spørgsmålet om, hvad der skal forstås ved en uberettiget dobbeltydelse, opstå.

Kommissionen har derfor foreslået at give Tribunal du travail de Charleroi følgende svar:

»Artikel 12, stk. 2 i Rådets forordning nr. 1408/71 skal fortolkes således, at den ikke indeholder hjemmel til, at en medlemsstat kan anvende regler i sin egen lovgivning om forbud mod dobbeltydelser til at reducere en invalidepension, der, uden at der er sket sammenlægning, er opgjort efter artikel 46, stk. 1 i Rådets forordning nr. 1408/71, når der samtidig hermed og for samme forsikringsbegivenhed udbetales invaliditetsydelser af

samme art af en anden medlemsstats institution.«

Sagsøger i hovedsagen, repræsenteret af Rossini, direktør for den italienske socialtjeneste »Patronato ACLI«, FNROM repræsenteret af Stein, og EØF-Kommissionen, repræsenteret af Jonczy som befuldmægtiget, har fremsat mundtlige indlæg i retsmødet den 14. juli 1977.

Generaladvokaten har fremsat sit forslag til afgørelse i retsmødet den 20. september 1977.

Præmisser

1 Ved kendelse af 24. marts 1977, indgået på Domstolens justitskontor den 30. marts s.å., har Tribunal du travail de Charleroi i medfør af EØF-traktatens artikel 1977 stillet et spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 12 i Rådets forordning (EØF) 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; org.ref. JO L 149, s. 2);

2 spørgsmålet er opstået under en retssag vedrørende den kompetente belgiske institutions beregning af invalidepension til sagsøger i hovedsagen (herefter benævnt sagsøger), en italiensk statsborger, som først har arbejdet som bygningsarbejder i Italien og senere i Belgien som minearbejder i gruberne;

3 i Belgien opfyldte sagsøger alle de betingelser, som den nationale lovgivning stiller for erhvervelse af invalidepension efter den for minearbejdere gældende ordning;

4 i Italien derimod blev han først berettiget til en ydelse, efter at artikel 45 i forordning nr. 1408/71 var blevet bragt i anvendelse, idet denne ydelse blev beregnet således, at de faktiske tilbagelagte perioder i de to medlemsstater blev lagt sammen, og den italienske ydelse dernæst forholdsmæssigt beregnet;

5 dernæst trak den belgiske institution under henvisning til nationale regler om forbud mod dobbeltydelser det forholdsmæssigt beregnede italienske beløb fra invalidepensionen og krævede, at sagsøger skulle tilbagebetale det indtil da for meget forskudsvis udbetalte.

6 Der spørges, om det er foreneligt med artikel 12, stk. 2 i forordning nr. 1408/71, at en af en medlemsstat i henhold til artikel 46, stk. 1 beregnet invalidepension nedsættes på grundlag af ydelser af samme art, som udbetales af en institution i en anden medlemsstat, når denne nedsættelse sker i medfør af nationale retsregler i den førstnævnte stat.

7 Artikel 12, stk. 2 i forordning nr. 1408/71 bestemmer, at »indeholder en medlemsstats lovgivning bestemmelser om, at en ydelse skal nedsættes, stilles i bero eller bortfalde, når modtageren samtidig får udbetalt andre sociale ydelser eller oppebærer andre indtægter, finder disse bestemmelser tillige anvendelse, selv om det drejer sig om ydelser, som den pågældende har opnået i henhold til en anden medlemsstats lovgivning, eller om indtægter, han har oppebåret på en anden medlemsstats område. Denne bestemmelse finder dog ikke anvendelse, såfremt den pågældende oppebærer ydelser af samme art ved invaliditet, alderdom, dødsfald (pensioner) eller erhvervssygdom, der fastsættes af institutionerne i to eller flere medlemsstater i overensstemmelse med artiklerne 46, 50 og 51 eller artikel 60, stk. 1, litra b)«;

8 som Domstolen allerede har kendt for ret i dom af 21. oktober 1975 (Petroni, sag 24/75, Sml. s. 1149) er artikel 46, stk. 3 uforenelig med traktatens artikel 51 i det omfang, den foreskriver, at ydelser, der er erhvervet i forskellige medlemsstater, skal begrænses ved formindskelse af en ydelse, som udelukkende er erhvervet i henhold til én medlemsstats nationale lovgivning;

9 det følger heraf, at sidstnævnte stykke ikke finder anvendelse i tilfælde, hvor dette vil medføre en nedsættelse af en ydelse, som udelukkende er erhvervet i henhold til én medlemsstats lovgivning, og at heller ikke artikel 12, stk. 2, andet punktum finder anvendelse i sådanne tilfælde;

10 kan dette andet punktum ikke anvendes, er det det første punktum, som finder anvendelse, hvilket medfører, at det er den nationale lovgivnings bestemmelser om, hvorvidt ydelser kan nedsættes, stilles i bero eller bortfalde, der finder anvendelse på modtageren;

11 det fremgår imidlertid af artikel 46, stk. 1, at såfremt den udelukkende anvendelse af de nationale bestemmelser om rettens erhvervelse og beregning af ydelsen er mindre gunstig for arbejdstageren end anvendelse af reglerne om

sammenlægning og forholdsmæssig beregning, skal disse sidstnævnte finde anvendelse;

12 der bør således svares, at oppebærer en arbejdstager pension udelukkende i henhold til national lovgivning, er forordning nr. 1408/71 ikke til hinder for, at den nationale lovgivning i sin helhed finder anvendelse på ham, herunder de nationale regler om forbud mod dobbeltydelser, idet det dog er en betingelse, at viser den nationale lovgivning sig at være mindre gunstig for arbejdstageren end ordningen med sammenlægning og forholdsmæssig beregning, skal denne sidste anvendes som foreskrevet i artikel 46, stk. 1 i forordning nr. 1408/71.

Vedrørende sagsomkostningerne

13 De omkostninger, der er afholdt af den belgiske regering, den nederlandske regering, og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, som har indgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres;

14 da retsforhandlingerne i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser,

kender

DOMSTOLEN

vedrørende det spørgsmål, der er forelagt den af Tribunal du travail de Charleroi ved kendelse af 24. marts 1977, for ret:

Oppebærer en arbejdstager pension udelukkende i henhold til national lovgivning, er forordning nr. 1408/71 ikke til hinder for, at den nationale lovgivning i sin helhed finder anvendelse på ham, herunder de nationale regler om forbud mod dobbeltydelser, idet det dog er en betingelse, at viser den nationale lovgivning sig at være mindre gunstig for arbejdstageren end ordningen med sammenlægning og forholdsmæssig beregning, skal

denne sidste anvendes som foreskrevet i artikel 46, stk. 1 i forordning nr. 1408/71.

Kutscher Sørensen Bosco

Donner Mertens de Wilmars Pescatore O'Keeffe

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 13. oktober 1977.

A. Van Houtte
Justitssekretær

H. Kutscher
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT J.-P. WARNER
(se sag 112/76, s. 1658)