FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER

fremsat den 15. marts 2001 [1]

1. Medlemsstaternes ansvar i tilfælde af tilsidesættelse af fællesskabsretten omfatter meget forskellige situationer, selv om de alle har det til fælles, at de hidrører fra en tilsidesættelse af gældende retsregler. En tilsidesættelse af en fællesskabsretlig bestemmelse kan tage form af en manglende gennemførelse af et direktiv eller af en ukorrekt fortolkning af gældende ret. I sidstnævnte tilfælde foreholdes det normalt medlemsstaterne, at de anvender en retsforskrift fejlagtigt.

2. Forholdet kan imidlertid også være det, at tvisten drejer sig om, hvorvidt retsreglen overhovedet finder anvendelse. I den foreliggende sag har en national, social sikringsinstitution begrænset de rettigheder, der er knyttet til en alderspension, idet den har påberåbt sig en bestemmelse i forordning (EØF) nr. 1408/71 [2], med hensyn til hvilken det er omtvistet, om den finder anvendelse.

3. Den restriktive holdning, den pågældende myndighed indtog på det tidspunkt, hvor den tog ansøgningen om pension til følge, er ifølge myndigheden baseret på forordningens artikel 95a, stk. 5. Ifølge den forelæggende ret skal Domstolens fortolkning af bestemmelsen give den mulighed for at tage stilling til, om den adfærd, pensionsmodtageren har foreholdt myndigheden, måtte være udtryk for forsømmelighed.

I — Forordningens artikel 95a

4. Bestemmelsen, der blev indføjet i forordningen i henhold til forordning nr. 1248/92 [3], bestemmer:

»1. Forordning (EØF) nr. 1248/92 giver ikke ret til ydelser for noget tidsrum, der ligger forud for 1. juni 1992.

2. Enhver forsikrings- eller bopælsperiode, der er tilbagelagt efter en medlemsstats lovgivning forud for 1. juni 1992, skal medregnes ved afgørelsen af ret til ydelser

1 — Originalsprog: fransk.

2 — Rådets forordning af 14.6.1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet (EFT 1971 II, s. 366), som ændret og ajourført ved Rådets forordning (EØF) nr. 2001/83 af 2.6.1983 (EFT L 230, s. 6), som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 1248/92 af 30.4.1992 (EFT L 136, s. 7, herefter »forordningen«).

3 — Herefter »ændringsforordningen«.

efter bestemmelserne i forordning nr. (EØF) 1248/92.

3. Med forbehold af bestemmelserne i stk. 1 kan rettigheder tilkendes i medfør af forordning (EØF) nr. 1248/92, også selv om de vedrører en begivenhed, der er indtrådt før den 1. juni 1992.

4. Rettigheder, der tilkommer personer, som har fået tillagt pension før den 1. juni 1992, kan på begæring tages op til revision under hensyntagen til bestemmelserne i forordning (EØF) nr. 1248/92.

5. Såfremt den i stk. 4 omhandlede begæring indgives inden for en frist på to år efter 1. juni 1992, erhverves rettigheder i medfør af forordning (EØF) nr. 1248/92 med virkning fra nævnte dato, uden at nogen medlemsstats lovbestemmelser om bortfald eller forældelse af rettigheder kan gøres gældende over for de pågældende.

6. Såfremt den i stk. 4 omhandlede begæring indgives efter udløbet af fristen på to år efter 1. juni 1992, erhverves de rettigheder, der ikke er bortfaldet eller forældet, fra datoen for begæringens indgivelse, med forbehold af gunstigere bestemmelser i en medlemsstats lovgivning.«

II — Faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

5. Gervais Larsy er belgisk statsborger og bor i Belgien i nærheden af den franske grænse. Han har udøvet selvstændig virksomhed som planteskolegartner i Belgien og i Frankrig.

6. Den 24. oktober 1985 indgav Gervais Larsy en ansøgning om alderspension som selvstændig erhvervsdrivende til Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants[4].

7. Ved afgørelse af 3. juli 1986 tilkendte Inasti ham med virkning fra den 1. november 1986 en alderspension, der var beregnet på grundlag af en erhvervsmæssig beskæftigelse fra den 1. januar 1941 til den 31. december 1985 og gav ret til fuld pension på 45/45.

8. Da Gervais Larsy ligeledes fra den 1. januar 1964 til den 31. december 1997 havde betalt socialsikringsbidrag til de kompetente franske institutioner, tilkendte de ham en alderspension fra den 1. marts 1987.

4 — Herefter »Inasti«.

9. Af denne grund traf Inasti den 21. december 1988, under henvisning til princippet om én erhvervsmæssig karriere, der er fastsat i artikel 19 i kongelig anordning nr. 72 af 10. november 1967[5], en ny afgørelse, hvorved Gervais Larsy's ret til alderspension blev reduceret til 31/45 med virkning fra den 1. marts 1987.

10. Den 16. januar 1989 anlagde Gervais Larsy sag ved Tribunal du travail de Tournai (Belgien) til prøvelse af denne afgørelse, idet han gjorde gældende, at det oprindelige beløb i alderspension, som han var berettiget til, skulle opretholdes, uanset at han var blevet tilkendt en fransk alderspension.

11. Den 24. april 1990 frifandt retten Inasti. Da dommen ikke er blevet forkyndt, er den ikke blevet endelig.

12. Efterfølgende anlagde broderen til Gervais Larsy, Marius Larsy, der befandt sig i en lignende faktisk og retlig situation som sin broder, sag ved Tribunal du travail de Tournai.

13. Under sagen besluttede denne ret at stille Domstolen præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af forordningens artikel 12 og 46, som vedrører forbud mod kumulation af ydelser og fastsættelsen heraf, der foretages af de kompetente institutioner i medlemsstaterne.

14. I dom af 2. august 1993, Larsy[6], kendte Domstolen for ret: »Artikel 12, stk. 2, og artikel 46 i forordning nr. 1408/71 er ikke til hinder for, at der ved fastsættelsen af en pension alene i henhold til national lovgivning anvendes en national antikumulationsregel. Disse bestemmelser er derimod til hinder for at anvende en sådan regel ved fastsættelsen af en pension i medfør af bestemmelserne i artikel 46. Artikel 46, stk. 3, i samme forordning skal fortolkes således, at den deri indeholdte antikumulationsregel ikke finder anvendelse i det omfang, hvor en person har arbejdet i samme periode i to medlemsstater og i denne periode har været forpligtet til at betale bidrag til alderdomsforsikring i disse medlemsstater.«

15. I betragtning af den nævnte dom gav Tribunal du travail de Tournai ved dom af 8. marts 1994 Marius Larsy medhold.

16. Som svar på Gervais Larsy's anmodning om, at Inasti berigtigede hans situation og gav ham de samme betingelser som broderen, bad Inasti ham under henvisning til forordningens artikel 95a, stk. 5, om at

5 — *Moniteur belge* af 14.11.1967, s. 11845.

6 — Sag C-31/92, Sml. I, s. 4543, præmis 23.

indgive en ny pensionsansøgning, så der kunne tages fornyet stilling til hans pensionsrettigheder.

17. Inasti traf på grundlag af denne ansøgning den 26. april 1995 en ny afgørelse, hvorved Gervais Larsy med virkning fra den 1. juli 1994 tilkendtes fuld alderspension.

18. Efter at have kontaktet Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber appellerede Gervais Larsy ved skrivelse af 8. august 1997 Tribunal du travail de Tournai's dom af 24. april 1990 til Cour du travail de Mons (Belgien).

19. For denne ret anerkendte Inasti, at Gervais Larsy's pensionsrettigheder skulle genberegnes med virkning fra den 1. marts 1987, og at den administrative afgørelse af 21. december 1988 skulle ændres i denne henseende. Imidlertid fandt Inasti ikke, at institutionen havde udvist forsømmelighed, hvorfor den ikke kunne pålægges at betale erstatning og renter.

20. Ved dom af 10. februar 1999 gav Cour du travail de Mons Gervais Larsy medhold i dennes appel, for så vidt angik hans ret til alderspension for selvstændige erhvervsdrivende beregnet på grundlag af 45/45 fra den 1. marts 1987.

21. For så vidt som Gervais Larsy også havde nedlagt påstand om godtgørelse på 1 BEF for ikke-økonomisk skade og 100 000 BEF i erstatning for yderligere økonomisk skade samt renter heraf, udtalte Cour du travail de Mons, at forholdet ikke var tilstrækkeligt belyst, og stillede parterne et spørgsmål, der bl.a. drejede sig om, hvorvidt Inasti burde anses for at have udvist forsømmelighed ved at træffe en ny afgørelse, hvorved Gervais Larsy fik tilkendt fuld pension, men tidspunktet for ikrafttrædelsen af afgørelsen blev fastsat til den 1. juli 1994, på trods af, at den oprindelige ansøgning var indgivet i 1985, og at Inasti havde nedsat de omtvistede pensionsrettigheder allerede fra 1987.

22. Cour du travail de Mons henviste ligeledes til, hvad det offentliges repræsentant havde anført i sit indlæg af 13. januar 1999. Repræsentanten havde fundet, at den ovennævnte Larsy-dom ikke var retskraftig, men snarere moralsk bindende, og at Inasti havde taget hensyn til denne moralsk bindende virkning, idet den delvis havde revideret sin afgørelse for så vidt angik den tidsmæssige anvendelse af afgørelsen af 21. december 1988. Endvidere havde det offentliges repræsentant præciseret, at begrænsningen af de tidsmæssige virkninger af den nye afgørelse, som Inasti havde truffet, syntes at følge af fællesskabslovgivningen, nemlig forordningens artikel 95a, stk. 5.

23. For Cour du travail de Mons gjorde Inasti gældende, at institutionen ikke havde begået en tilstrækkelig kvalificeret tilsidesættelse af fællesskabsretten, eftersom den

gældende lovgivning ikke gav Inasti mulighed for selv at træffe en ny afgørelse med virkning fra den 1. marts 1987. Da begæringen om revision af afgørelsen var indgivet efter udløbet af den frist, der er fastsat i forordningens artikel 95a, stk. 5, kunne revisionen først få virkning fra den 1. juli 1994. Inasti har i øvrigt anført, at Gervais Larsy først den 8. december 1997 appellerede dommen af 24. april 1990, og at det er denne forsinkelse, der er årsag til den skade, han søger erstatning for.

24. Gervais Larsy har gjort gældende, at Inasti ikke har taget hensyn til den moralsk bindende virkning af Larsy-dommen, og at Cour du travail de Mons' dom af 10. februar 1999 er et bevis på, at tilsidesættelsen af fællesskabsretten stadig består efter Domstolens afsigelse af den præjudicielle dom.

III — De præjudicielle spørgsmål

25. Cour du travail de Mons fandt, at retten ikke på grundlag af de argumenter, parterne havde fremført, kunne tage stilling til, om Inasti havde begået en tilstrækkelig kvalificeret tilsidesættelse af fællesskabsretten. Retten udsatte derfor sagen og har forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 95a, stk. 5, i forordning (EØF) nr. 1408/71 fortolkes således, at bestemmelsen skal anvendes på den situation, hvor en forsikret selvstændig erhvervsdrivende har anlagt sag til prøvelse af en forvaltningsafgørelse fra den kompetente sociale sikringsinstitution for selvstændige erhvervsdrivende i en medlemsstat i EU, hvori en antikumulationsregel i forordning (EØF) nr. 1408/71 [artikel 12 og 46] er blevet anvendt, og afgørelsen er blevet stadfæstet af den nationale ret i den pågældende medlemsstat ved en dom, som ikke er blevet forkyndt indbyrdes mellem parterne [og således stadig kan appelleres], selv om det i en dom fra [Domstolen], afsagt efter den ovennævnte dom i en lignende sag om fortolkning af forordningens artikel 12 og 46, er blevet fastslået, at en fællesskabsretlig antikumulationsregel ikke skal anvendes i denne situation — idet den nationale institution for social sikring af selvstændige erhvervsdrivende anvendte artikel 95a, stk. 5, på denne forsikredes situation efter dommen fra EF-Domstolen i forbindelse med, at den pågældende forsikredes rettigheder blev taget op til fornyet behandling, og idet artikel 95a, stk. 5, begrænser retsvirkningerne af principperne i ovennævnte dom fra EF-Domstolen, eftersom anvendelsen af denne artikel 95a, stk. 5, kræver, at der under en retssag indgives en ny ansøgning fra den forsikrede vedrørende hans rettigheder, og at der derefter træffes en ny beslutning herom?

2) Udgør det forhold, at denne sociale sikringsinstitution for selvstændige erhvervsdrivende i en medlemsstat i EU har anvendt artikel 95a, stk. 5, i

forordning (EØF) nr. 1408/71 i den ovenfor i det første spørgsmål beskrevne situation, under de omstændigheder, hvorunder bestemmelsen er blevet anvendt, en kvalificeret tilsidesættelse af fællesskabsretten i den i [Domstolens] praksis forudsatte betydning, *selv om* institutionen allerede har tilsidesat forordning (EØF) nr. 1408/71 (art. 12 og 46), som det er blevet fastslået i [Domstolens] dom af 2. august 1993 i en lignende sag, og den sociale sikringsinstitution har anerkendt det under sagen, og nærværende ret har truffet afgørelse i overensstemmelse hermed i dom af 10. februar 1999, og selv om ressortministeriet for den nationale sociale sikringsinstitution efter brevveksling mellem Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber og medlemsstaten har anmodet institutionen om at berigtige situationen for den vandrende arbejdstager, og denne institution har efterkommet anmodningen ved anvendelse af ovennævnte artikel 95a, stk. 5?«

IV — Spørgsmålet om, hvorvidt forordningens artikel 95a finder anvendelse (det første præjudicielle spørgsmål)

26. Forordningens artikel 95a, stk. 4, bestemmer, at pensioner, der er tillagt før den 1. juni 1992, principielt og på visse betingelser kan tages op til revision.

27. De to følgende stykker i den nævnte artikel udgør de to aspekter, der er afgørende for den tidsmæssige anvendelse af de rettigheder, der er blevet taget op til revision. Såfremt pensionsrettighederne kan tages op til revision i medfør af artikel 95a, stk. 4, må der sondres, alt efter datoen for begæringens indgivelse.

28. Såfremt begæringen indgives inden for en frist på to år efter den 1. juni 1992, erhverves de rettigheder, der er taget op til revision, med virkning fra nævnte dato [7]. Såfremt begæringen indgives efter udløbet af denne frist, dvs. efter den 1. juni 1994, erhverves rettighederne fra datoen for begæringens indgivelse [8].

A — *Spørgsmålets genstand*

29. På dette stadium af hovedsagen har den forelæggende ret truffet afgørelse med hensyn til den væsentligste del af den tvist, der er indbragt for den. Retten har givet Gervais Larsy medhold i hans påstand om, at han skulle have udbetalt en alderspension på 45/45 med virkning fra den 1. marts 1987. Han har også fået tilkendt renter af de skyldige beløb [9].

7 — Forordningens artikel 95a, stk. 5.

8 — Forordningens artikel 95a, stk. 6.

9 — Dom afsagt den 10.2.1999 af Cour du travail de Mons, således som nærmere beskrevet i forelæggelsesdommen, s. 8, punkt 10.

30. Cour du travail de Mons skal herefter tage stilling til påstanden om godtgørelse for ikke-økonomisk skade, som er fastsat til 1 BEF, og om 100 000 BEF i erstatning for yderligere økonomisk skade [10]. Retten ønsker i den forbindelse oplyst, om Inasti har gjort sig skyldig i en kvalificeret tilsidesættelse af fællesskabsretten.

31. Det fremgår af forelæggelsesdommen, at sagen alene drejer sig om Inasti's afslag på at fastsætte den dato, hvorfra pensionsrettighederne er erhvervet, til den 1. marts 1987 [11], således som Gervais Larsy havde nedlagt påstand om, og som Inasti efterfølgende har anerkendt [12].

32. De forelagte spørgsmål hænger derfor ikke sammen med Inasti's oprindelige vægring ved at tillægge pensionsmodtageren alle hans rettigheder. Det er derimod Inasti's afslag på at ville tillægge de pågældende rettigheder tilbagevirkende kraft, som er baggrunden for de forelagte spørgsmål, og som har fået den belgiske retsinstans til at rejse spørgsmålet om, hvorvidt der er tale om forsømmelighed.

33. Dette er forklaringen på, at forordningens artikel 95a er den vigtigste bestemmelse, som afgørelsen af tvisten i hovedsagen afhænger af. Inasti har anvendt bestemmelsen på en sådan måde, at den tilbagevirkende kraft af virkningerne af Gervais Larsy's reviderede pension er blevet begrænset, og Inasti har således begrænset Larsy-dommens rækkevidde.

34. Jeg skal endvidere bemærke, at de præjudicielle spørgsmål udelukkende drejer sig om forordningens artikel 95a, stk. 5, som omfatter det tilfælde, hvor begæringen om revision indgives inden for en frist på to år fra den 1. juni 1992.

35. Cour du travail de Mons har nærmere præciseret, at Inasti har påberåbt sig ovennævnte bestemmelse til støtte for at fastslå, at Gervais Larsy ikke havde overholdt fristen. Den nationale bestemmelse måtte derfor finde anvendelse, hvilket indebar, at datoen, hvorfra begæringen om revision fik virkning, blev fastsat til den 1. juli 1994 [13].

36. De faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen viser efter min opfattelse imidlertid, at spørgsmålene fra den forelæggende ret mere generelt drejer sig om, hvorvidt den del af forordningens artikel 95a, som umiddelbart berører retten til omberegning af pension, der er udbetalt inden vedtagelsen af ændringsforordningen, finder anvendelse. Det er herefter udelukkende artikel 95a, stk. 4, der kommer i betragtning [14].

10 — Forelæggelsesdommen, s. 10, punkt 12.

11 — Forelæggelsesdommen, s. 11 og s. 14, tredje afsnit.

12 — Forelæggelsesdommen, s. 14, andet afsnit.

13 — Forelæggelsesdommen, s. 14, tredje afsnit.

14 — Jf. dom af 25.9.1997, sag C-307/96, Baldone, Sml. I, s. 5123, præmis 11 og 12.

37. Om begæringen er indgivet før eller efter den 1. juni 1992, er uden betydning for, om forordningens artikel 95a, stk. 4, finder anvendelse i en situation som den, der foreligger i hovedsagen.

38. Det fremgår således af forelæggelsesdommen, at Cour du travail de Mons vil tage stilling til, om Inasti har pådraget sig ansvar som følge af en tilsidesættelse af fællesskabsretten, der er kendetegnet ved, at Inasti har anvendt en bestemmelse om tidsmæssig begrænsning af anvendelsesområdet for en afgørelse af omberegning af pension [15]. Men uanset om begrænsningen fastsættes til den 1. juni 1992 eller til datoen for begæringens indgivelse, selv om Gervais Larsy med begæringen ønskede at opnå fuld tilbagevirkende kraft, ændrer det ikke noget ved genstanden for tvisten i hovedsagen.

39. Det er herefter udelukkende fortolkningen af forordningens artikel 95a, stk. 4, der kommer i betragtning, eftersom en anvendelse af denne bestemmelse, enten i kraft af artikel 95a, stk. 5, eller artikel 95a, stk. 6, nødvendigvis medfører en begrænsning [16]. Det første spørgsmål må derfor omformuleres.

40. Spørgsmålet må herefter forstås således, at det nærmere bestemt ønskes oplyst, om en revision af rettighederne, jf. forordningens artikel 95a, stk. 4, finder anvendelse på en begæring om revision af en alderspension, hvis størrelse er blevet begrænset i medfør af en national antikumulationsregel med den begrundelse, at pensionsmodtageren ligeledes modtager en alderspension fra den kompetente institution i en anden medlemsstat.

B — *Stillingtagen*

41. Jeg vil herefter fortolke bestemmelsen. Som Kommissionen har påpeget, er artikel 95a i henhold til ændringsforordningen blevet indføjet i forordningen som en overgangsbestemmelse. Dette fremgår af overskriften til den pågældende artikel: »Overgangsbestemmelser for anvendelse af forordning (EØF) nr. 1248/92« [17].

42. Som det er tilfældet med alle overgangsbestemmelser, har også denne overgangsbestemmelse til formål at regulere de problemer, der er forbundet med den tidsmæssige anvendelse af nye bestemmelser, navnlig i relation til tidligere retsforhold, uanset om de definitivt er stiftet eller er ved at blive stiftet.

15 — Cour du travail de Mons har rejst det spørgsmål, om artikel 95a, stk. 5, skal påberåbes i hovedsagen, hvor Inasti har anerkendt, at den belgiske pension, som Gervais Larsy havde krav på, skulle udbetales uden begrænsning af den tilbagevirkende kraft (jf. bl.a. forelæggelsesdommen, s. 14, fjerde afsnit).

16 — En anvendelse af den mest fordelagtige bestemmelse, dvs. forordningens artikel 95a, stk. 5, begrænser revisionen til den 1.6.1992, dvs. langt fra det tidspunkt, som Gervais Larsy har ønsket, nemlig 1987.

17 — Dette bekræftes af 26. betragtning til ændringsforordningen, hvori det anføres, at der vil blive indsat overgangsbestemmelser om ændringsforordningens anvendelse.

43. For så vidt angår den konkrete sag er det bekendt, at forordningens artikel 95a, stk. 4, er omtvistet, eftersom alderspensionen er blevet tillagt inden ikrafttrædelsen af ændringsforordningen.

44. For at den ret til revision, der er fastsat i bestemmelsen, kan finde anvendelse, skal begæringen være støttet på nye bestemmelser, der er indført i henhold til ændringsforordningen. Begæringer om revision af rettigheder, der er forbundet med en pension, som er tillagt før den 1. juni 1992, er derfor ikke omfattet af bestemmelserne i forordningens artikel 95a, stk. 4, 5 og 6.

45. Retten til revision samt de betingelser vedrørende gennemførelsen af denne ret, der er fastsat i forordningens artikel 95a, stk. 5 og 6, er med andre ord forbeholdt sociale ydelser, som ifølge modtageren kan revideres *under hensyntagen til bestemmelserne i ændringsforordningen.*

46. Såvel den omstændighed, at artikel 95a er kvalificeret som overgangsbestemmelser »for anvendelsen af forordning nr. 1248/92«, som ordlyden af artikel 95a, stk. 4, hvori det hedder, at rettighederne kan tages op til revision »under hensyntagen til bestemmelserne i forordning (EØF) nr. 1248/92«, tilsiger en sådan fortolkning.

47. Domstolen har klart udtalt følgende: »Formålet med artikel 95a, stk. 4, er at gøre det muligt for den sikrede at anmode om revision af ydelser, der er tillagt under anvendelse af forordningen, før ændringerne blev foretaget, når reglerne i ændringsforordningen må antages at være mere fordelagtige for ham, og at opretholde de tillagte ydelser ifølge bestemmelserne i forordningen, før denne blev ændret, i en situation, hvor ydelserne viser sig at være mere fordelagtige end ydelserne efter ændringsforordningen« [18].

48. Der skal herefter tages stilling til, om begæringen om revision af en pension, hvis størrelse er blevet begrænset i medfør af en national antikumulationsregel, men under tilsidesættelse af forordningen, har til formål at gøre det muligt for den sikrede at blive omfattet af de mest fordelagtige bestemmelser i ændringsforordningen. Ud fra de oplysninger, jeg råder over, og med forbehold af den forelæggende rets vurdering, skal dette spørgsmål efter min opfattelse besvares benægtende.

49. Med begæringen om revision søger Gervais Larsy at få tildelt fuld alderspension med virkning fra den dato, hvor han fik tillagt endnu en pension. Denne pension er udbetalt i henhold til forordningens artikel 12 og 46. Det fremgår ikke af sagen, at Gervais Larsy har ønsket at påberåbe sig

18 — Baldone-dommen, præmis 15.

en hvilken som helst bestemmelse i ændringsforordningen, der måtte være mere fordelagtig for ham.

50. Inasti har derimod påberåbt sig artikel 95a. Inasti har stået over for en national bestemmelse, hvorefter institutionen efter en retsafgørelse, der er blevet retskraftig, og hvorved der ikke blev givet medhold i en sag, der var anlagt til prøvelse af en forvaltningsafgørelse, ikke må ændre sin egen afgørelse. Inasti besluttede derfor, at en ny afgørelse måtte være betinget af, at den sikrede indgav en ny begæring i overensstemmelse med forordningens artikel 95a, stk. 4. Inasti's fortolkning af den nævnte bestemmelse har ført til, at afgørelser om revision af en pension, der var tillagt inden ikrafttrædelsen af ændringsforordningen, skulle følge denne fremgangsmåde, hvilket som allerede nævnt ikke er i overensstemmelse med det formål, den nævnte artikel har.

51. Som det vil være fremgået, er der under alle omstændigheder ingen tvivl om, at en revision af rettigheder som fastsat i forordningens artikel 95a, stk. 4, ikke finder anvendelse på en begæring om revision af en alderspension, hvis størrelse er blevet begrænset i medfør af en national antikumulationsregel med den begrundelse, at pensionsmodtageren ligeledes modtager en alderspension fra den kompetente institution i en anden medlemsstat, når begæringen om revision er støttet på andre bestemmelser end bestemmelserne i ændringsforordningen. De frister, som i henhold til forordningens artikel 95a, stk. 5 og 6, gælder for begæringer, finder følgelig heller ikke anvendelse under sådanne omstændigheder.

V — Spørgsmålet, om der foreligger en kvalificeret tilsidesættelse af fællesskabsretten (det andet præjudicielle spørgsmål)

52. Med dette spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om det forhold, at den kompetente myndighed i en medlemsstat anvender forordningens artikel 95a, stk. 4, 5 og 6, på en begæring om revision af en alderspension og derved, til skade for den pågældende, begrænser revisionens tilbagevirkende kraft, udgør en kvalificeret tilsidesættelse af fællesskabsretten, dels når forordningens artikel 95a, stk. 4, 5 og 6, ikke finder anvendelse på den pågældende begæring, dels når det af en dom, afsagt af Domstolen inden den kompetente myndigheds afgørelse, fremgår, at begæringen om revision skulle imødekommes, uden at det af samme dom kan udledes, at revisionens tilbagevirkende kraft kunne begrænses.

A — *Genstanden for spørgsmålet*

53. Dette præjudicielle spørgsmål, som er forelagt i forbindelse med en sag om en

socialinstitutions erstatningsansvar i henhold til fællesskabsretten, vedrører nærmere bestemt, hvorledes institutionens adfærd skal bedømmes i forhold til en pensioneret arbejdstager.

54. Det er velkendt, at forudsætningen for, at en medlemsstat kan ifalde erstatningsansvar for overtrædelse af fællesskabsretten, er, at tre betingelser er opfyldt. Den retsregel, der er overtrådt, skal have til formål at tillægge borgerne rettigheder, overtrædelsen skal være tilstrækkelig kvalificeret, og endelig skal der være en direkte årsagsforbindelse mellem statens overtrædelse af sin forpligtelse og de skadelidtes tab [19].

55. Det følger klart af forelæggelsesdommen og af ordlyden af det stillede spørgsmål, at det udelukkende vedrører *den anden betingelse* i henhold til Domstolens praksis.

De to andre betingelser har ikke givet anledning til spørgsmål fra Cour du travail de Mons. Denne ret henviser til, at Inasti har erkendt, at betingelsen om, at den overtrådte regel skal have til formål at tillægge borgerne rettigheder, var opfyldt [20]. Den nationale ret har heller ikke spurgt Domstolen, om der er direkte årsagsforbindelse mellem statens overtrædelse af sin forpligtelse og det tab, som sagsøgeren i hovedsagen har lidt. Ifølge Domstolens faste praksis tilkommer det udelukkende den forelæggende ret at efterprøve dette forhold [21].

56. Det er ligeledes klart, at det i princippet tilkommer den forelæggende ret at fastslå, om tilsidesættelsen af fællesskabsretten er tilstrækkeligt kvalificeret til, at en medlemsstat kan ifalde erstatningsansvar uden for kontraktforhold over for borgerne [22].

57. Den nationale ret kan imidlertid ikke udføre sin opgave, medmindre Domstolen, når denne forelægges spørgsmål om medlemsstaternes erstatningsansvar som følge af deres fællesskabsforpligtelser, angiver visse forhold, som de nationale retter skal tage hensyn til ved deres bedømmelse [23].

19 — Dom af 5.3.1996, forenede sager C-46/93 og C-48/93, Brasserie de pêcheur og Factortame Sml. I, s. 1029, præmis 51.

20 — Forelæggelsesdommen, s. 12, nr. 13.

21 — Jf. f.eks. dom af 23.5.1996, sag C-5/94, Hedley Lomas Sml. I, s. 2553, præmis 30.

22 — Jf. f.eks. dom af 1.6.1999, sag C-302/97, Konle, Sml. I, s. 3099, præmis 59, og af 18.1.2001, sag C-150/99, Stockholm Lindöpark, Sml. I, s. 493, præmis 38.

23 — Jf. f.eks. dommen i sagen Brasserie du pêcheur og Factortame, præmis 56 og 58, af 26.3.1996, sag C-392/93, British Telecommunications, Sml. I, s. 1631, præmis 41, af 17.10.1996, forenede sager C-283/94, C-291/94 og C-292/94, Denkavit m.fl., Sml. I, s. 5063, præmis 49, Konle-dommen, præmis 58, og dommen i sagen Stockholm Lindöpark, præmis 38.

B — *Kriterier for konstatering af, om der foreligger en tilstrækkeligt kvalificeret overtrædelse af fællesskabsretten*

58. Det følger af Domstolens faste praksis, at en tilsidesættelse er tilstrækkelig kvalificeret, såfremt en medlemsstat under udøvelsen af sin kompetence til at udstede generelle retsakter åbenbart og groft har overskredet grænserne for sine beføjelser [24]. I den situation, hvor den pågældende medlemsstat derimod på det tidspunkt, da den begik overtrædelsen, ikke stod over for et valg af generelle retsakter og havde et stærkt begrænset eller intet skøn, kan selve den omstændighed, at der er begået en overtrædelse af fællesskabsretten, være tilstrækkelig til at bevise, at der foreligger en tilstrækkelig kvalificeret overtrædelse [25].

59. Der er derfor nødvendigt at fastslå omfanget af det skøn, som det med rimelighed må antages, at Inasti rådede over, da den blev anmodet om at foretage en revision af den omtvistede pension.

60. De domme, som Domstolen har afsagt på området, kan inddeles efter genstanden for den overtrædelse af fællesskabsretten, som gøres gældende over for en medlemsstat.

61. I den første gruppe sager havde tvisten i hovedsagen sin oprindelse i en medlemsstats fejlagtige gennemførelse af et fællesskabsdirektiv. Denne situation er typisk forbundet med medlemsstaternes udøvelse af deres kompetence til at udstede generelle retsakter [26]. Selv om medlemsstaternes råderum kan udstrækkes mere eller mindre alt efter hvor præcis den regel, som skal gennemføres, er, har de ikke desto mindre, henset til direktivets karakter, fået overdraget en opgave, som kan efterlade dem en række valgmuligheder. Kravet om, at der skal foreligge en grov og åbenbar overtrædelse af de gældende regler, er i så fald dikteret af et ønske om ikke at hindre udøvelsen, navnlig af den lovgivende funktion, gennem iværksættelsen af erstatningssøgsmål [27].

62. Den anden gruppe domme vedrører situationer, hvor der er sket en overtrædelse

24 — Jf. navnlig dom af 8.10.1996, forenede sager C-178/94, C-179/94 og C-188/94 til C-190/94, Dillenkofer m.fl., Sml. I, s. 4845, præmis 25, af 15.6.1999, sag C-140/97, Rechberger m.fl., Sml. I, s. 3499, præmis 50, af 4.7.2000, sag C-424/97, Haim, Sml. I, s. 5123, præmis 38, og dommen i sagen stockholm Lindöpark, præmis 39. De bånd, der knytter Inasti til den belgiske regering, lader til at være af hierarkisk karakter efter national ret, således som det antydes af den forelæggende ret (jf. begrebet »ressortministerium« på s. 7 i forelæggelsesdommen). Det kunne således tænkes, at statens og forvaltningsgrenenes erstatningsansvar er sammenfaldende for så vidt angår belgisk ret. Det forhold, at denne karakteristik ikke nødvendigvis er sikker, er uden betydning for, om fællesskabsretten er overholdt, for såfremt det antages, at visse lovgivningsmæssige eller administrative opgaver på decentral vis varetages af offentligretlige organer, som i retlig henseende er adskilt fra staten, skal betaling af erstatning for skader, der er forvoldt borgerne ved administrative foranstaltninger, som er truffet under tilsidesættelse af fællesskabsretten, ikke nødvendigvis foretages af staten selv for at opfylde den pågældende stats forpligtelser i henhold til fællesskabsretten (Haim-dommen, præmis 29, 30 og 31).

25 — Jf. f.eks. dommen i sagen Dillenkofer m.fl., præmis 25, og Haim-dommen, præmis 38.

26 — Jf. dommen i sagen British Telecommunications, dommen i sagen Denkavit m.fl., dom af 24.9.1998, sag C-319/96, Brinkmann, Sml. I, s. 5255, dommen i sagen Rechberger m.fl., og dommen i sagen Stockholm Lindöpark.

27 — Ræsonnementet er det samme som på området for Det Europæiske Fællesskabs erstatningsansvar uden for kontraktforhold (jf. Wathelet, M., og Van Raepenbusch, S., »La responsabilité des États membres en cas de violation du droit communautaire. Vers un alignement de la responsabilité de l'État sur celle de la Communauté ou l'inverse?«, *Cahiers de droit européen*, 1997, s. 13). På samme måde som med denne sidstnævnte ordning finder betingelsen om medlemsstaternes erstatningsansvar som følge af en grov og åbenbar overtrædelse af fællesskabsretten anvendelse, når udøvelsen af virksomhed forbundet med udstedelsen af generelle retsakter indebærer et valg af økonomisk politik (jf. fornævnte artikel samt dommen i sagen Brasserie du pêcheur og Factortame).

af fællesskabsretten, og hvor medlemsstaten som udgangspunkt er *afskåret fra ethvert skøn*. Denne situation foreligger naturligvis, når der blot er tale om en manglende gennemførelse af et direktiv [28]. Det samme gælder i princippet tvister, der skyldes urigtig anvendelse af fællesskabsregler, som ikke selv stiller krav om gennemførelsesbestemmelser. Således kan man blandt de regler, som allerede er omtalt i Domstolens praksis, nævne EF-traktatens artikel 34 (efter ændring nu artikel 29 EF) [29], eller EF-traktatens artikel 52 (efter ændring nu artikel 43 EF) [30].

63. Det er netop i denne type domme, Domstolen gør brug af et princip, hvorefter selve den omstændighed, at en medlemsstat har begået en overtrædelse af fællesskabsretten, kan være tilstrækkelig til at fastslå, at der foreligger en tilstrækkeligt kvalificeret overtrædelse.

64. Den pågældende institution stod under de i hovedsagen omhandlede omstændigheder ikke over for et valg af generelle retsakter og var således ikke foranlediget til at indføre en ny retlig norm. Det påhvilede den kun at tage stilling til en begæring om revision af pensionsrettigheder på grundlag af de gældende regler, som navnlig var baseret på den relevante fællesskabsret, hvilket den ikke gjorde.

65. Den rådede dermed over et begrænset skøn, hvis den overhovedet havde et skøn. Det må således konstateres, at der er begået en overtrædelse af fællesskabsretten, og at selve dette forhold udgør en tilstrækkeligt kvalificeret overtrædelse af fællesskabsretten.

66. Domstolen har imidlertid understreget, at selv om selve den omstændighed, at en medlemsstat har begået en overtrædelse af fællesskabsretten, kan udgøre en tilstrækkelig kvalificeret tilsidesættelse, gør den det ikke nødvendigvis [31].

67. Således kan der foreligge forhold, som gør det vanskeligere at tage stilling til, om fællesskabsretten er blevet overtrådt, idet den blotte omstændighed, at direktivet ikke er blevet gennemført, ikke kan udgøre en sådan overtrædelse. Som det fremgår af det stillede spørgsmål, kan overtrædelsen af fællesskabsretten i den foreliggende sag anskues fra to synsvinkler, idet der er tale om to typer retsakter.

For det første følger det af den fortolkning af forordningens artikel 12 og 46, som Domstolen fastlagde i den ovennævnte Larsy-sag, at Gervais Larsy skulle genindtræde i sine rettigheder til en fuld pension. For det andet fortolkede Inasti forordningens artikel 95a således, at den kunne føre til en begrænsning af det tidsmæssige anvendelsesområde for de nævnte bestemmelser, såfremt den pågældende indgav sin begæring om revision for sent.

28 — Jf. dom af 19.11.1991, forenede sager C-6/90 og C-9/90, Francovich m.fl., Sml. I, s. 5357, og dommen i sagen Dillenkofer m.fl.

29 — Dommen i sagen Hedley Lomas.

30 — Haim-dommen.

31 — Dommens præmis 41.

68. Selv om nærværende spørgsmål vedrører forordningens artikel 95a, er fortolkningen af denne bestemmelse for så vidt angår den foreliggende sag uløseligt forbundet med fortolkningen af forordningens artikel 12 og 46. Den fortolkning af disse bestemmelser, som Domstolen fastlagde, er ikke blevet fulgt, hvorfor forordningens artikel 95a blev anvendt på en måde, som ikke var hensigtsmæssig.

69. Med henblik på at afgøre, om en sådan overtrædelse af fællesskabsretten udgør en tilstrækkelig kvalificeret tilsidesættelse, skal den nationale ret, der skal tage stilling til en erstatningspåstand, tage hensyn til alle de momenter i den konkrete sag, der er blevet forelagt ham. Disse momenter er bl.a.: hvor klar og præcis den tilsidesatte bestemmelse er, om overtrædelsen er begået, eller tabet er forvoldt forsætligt eller uagtsomt, om en eventuel retsvildfarelse er undskyldelig eller uundskyldelig, den omstændighed, at en fællesskabsinstitutions holdning kan have været medvirkende til vedtagelsen eller opretholdelsen af nationale foranstaltninger, eller praksis i strid med fællesskabsretten [32].

70. Hvad angår anvendelsen i den foreliggende sag af disse momenter fremgår det af Domstolens praksis, at det i princippet er de nationale retter, der skal anvende kriterierne, i overensstemmelse med de anvisninger for gennemførelse, som Domstolen har givet [33].

71. Der er grund til at tage stilling til, i hvilket omfang de gældende fællesskabsretlige regler kan have foranlediget Inasti til at misforstå betydningen af dem.

72. Det er i denne forbindelse hensigtsmæssigt at gengive følgende forhold, som den nationale ret kan tage hensyn til.

73. I henhold til Larsy-dommen kan der udbetales dobbeltpension til en person, som i samme periode har arbejdet i to medlemsstater og i samme periode har været forpligtet til at betale bidrag til en alderdomsforsikring i disse medlemsstater. Denne dom er baseret på faktiske og retlige forhold, som er helt sammenlignelige med den situation, som dannede grundlag for tvisten i hovedsagen. Som det anføres af den forelæggende ret, vedrører sammenfaldet betalingen af bidrag til alderspensioner til både de franske og de belgiske myndigheder, den herpå følgende reduktion af den belgiske alderspension samt det søgsmål, der blev iværksat til prøvelse af den sidstnævnte afgørelse [34].

74. Efter at denne dom var blevet afsagt, traf den nationale ret, der skulle behandle tvisten mellem Marius Larsy og Inasti, afgørelse om, at begæringen om revision

32 — Dommens præmis 42 og 43.

33 — Dommens præmis 44.

34 — Forelæggelsesdommen, s. 5 og s. 6, femte afsnit.

af pensionen skulle imødekommes. Det står klart, at Inasti ikke straks ændrede Gervais Larsy's pensionsrettigheder på en måde, som var i overensstemmelse med denne nye retspraksis.

75. Inasti har gjort gældende, at den omtvistede dom kun var bindende for den ret, som forelagde de præjudicielle spørgsmål i Larsy-dommen, og at institutionen selv kun var forpligtet til at taget hensyn til den moralsk bindende virkning, som kunne udledes af dommen.

76. Jeg agter ikke gå ind i en diskussion om den bindende virkning af de af Domstolen afsagte fortolkningsdomme, hvilket det forelagte spørgsmål heller ikke lægger op til, men jeg vil derimod påpege, at Inasti's erstatningsansvar skal vurderes under hensyn til Domstolens dom i sagen Brasserie du pêcheur og Factortame [35].

77. Det følger af denne dom, at en overtrædelse af fællesskabsretten er åbenbart kvalificeret, når den har varet ved til trods for, at der er afsagt en dom i en præjudiciel sag, hvoraf det fremgår, at den omtvistede adfærd har karakter af en overtrædelse [36].

Det forhold, at en medlemsstat eller en administrativ myndighed ikke anvender den løsning, der er fastslået i Domstolens praksis på en identisk situation, udgør en kvalificeret overtrædelse af fællesskabsretten. I dommen i sagen Brasserie du pêcheur og Factortame blev der navnlig henvist til, at der forelå en dom i en præjudiciel sag eller en fast retspraksis, hvoraf det fremgik, at der forelå en overtrædelse [37].

78. Ganske vist var Larsy-dommen ikke den egentlige baggrund for den retstvist mellem Gervais Larsy og Inasti, som verserer for Cour du travail de Mons. Dommens indhold var ikke bindende for denne ret for så vidt angik løsningen på tvisten i hovedsagen, på samme måde som hvis den selv havde forelagt spørgsmålene [38]. Dommen ses heller ikke at være baseret på en særlig langvarig retspraksis kendetegnet ved et betydeligt antal domme, som fastslår den samme fortolkning af den pågældende fællesskabsregel.

79. Ikke desto mindre kan den forelæggende ret ikke ved vurderingen af den kompetente myndigheds erstatningsansvar se bort fra, at denne myndighed ikke har draget alle konsekvenserne af en nylig afsagt dom i forbindelse med sin fortolkning af identiske retsregler, når denne dom

35 — Dommens præmis 57.

36 — Ibidem.

37 — Ibidem.

38 — Jf. f.eks. kendelse af 5.3.1986, sag 69/85, Wünsche, Sml. s. 947, præmis 13, og dom af 14.12.2000, sag C-446/98, Fazenda Pública, Sml. I, s. 11435, præmis 49.

opstiller en klar løsning på en problemstilling, som er affattet i lignende vendinger.

80. Blandt de øvrige omstændigheder, som den forelæggende ret kunne tage hensyn til, er også Kommissionens skrivelse af 21. februar 1997, som Inasti's ressortmyndighed videresendte til Inasti, og hvoraf det fremgår, at der muligvis ville blive indledt en traktatbrudsprocedure mod Kongeriget Belgien, såfremt de relevante bestemmelser i forordningen, således som de kom til udtryk i Larsy-dommen, ikke blev anvendt [39]. Den forelæggende rets hensyntagen til dette rent faktuelle forhold henhører under denne rets skøn.

Det samme gælder ressortmyndighedens opfordring til Inasti om at berigtige Gervais Larsy's situation under hensyn til Larsy-dommen [40].

81. Den nationale ret kan vanskeligt se bort fra, at Inasti's overordnede myndighed har henledt dens opmærksomhed på, at der forelå en overtrædelse af fællesskabsretten og en risiko for et sagsanlæg mod den belgiske regering.

82. Med henblik på at fastslå, om anvendelsen af forordningens artikel 95a udgør en tilstrækkelig kvalificeret overtrædelse af fællesskabsretten, kan de ovenstående betragtninger kun delvis være til nytte for Cour du travail de Mons. Således var artikel 95a endnu ikke indføjet i forordningen på det tidspunkt, hvor den nationale ret, som skulle påkende Larsy-sagen, indbragte sagen for Domstolen.

83. Med henblik på en fuldstændig stillingtagen med hensyn til Gervais Larsy's anbringende om, at Inasti har overtrådt fællesskabsretten, bør den forelæggende ret sikre sig, at den fortolkning af forordningen, som følger af Larsy-dommen, ikke kan anfægtes som følge af indførelsen af en ny retsregel som f.eks. forordningens artikel 95a.

84. Som nævnt ovenfor, finder denne bestemmelse ikke anvendelse på en situation som den i hovedsagen omhandlede [41]. Det tilkommer den forelæggende ret at træffe afgørelse på grundlag af det kriterium, som er angivet i nærværende forslag til afgørelse, og hvorefter der skal tages hensyn til, hvor klar og præcis den overtrådte bestemmelse er [42]. Således skal den forelæggende ret undersøge, om der henset til bestemmelsens formål og den rækkevidde, som den kunne blive tillagt, kunne foreligge rimelig tvivl om, hvorvidt bestemmelsen kunne finde anvendelse i nærværende sag.

39 — Forelæggelsesdommen, s. 7, syvende afsnit.
40 — Ibidem.
41 — Jf. punkt 41-51 i nærværende forslag til afgørelse.
42 — Jf. punkt 69.

85. Der foreligger kun få domme, hvori Domstolen har fastlagt en fortolkning af forordningens artikel 95a, og disse domme er under alle omstændigheder afsagt efter at Inasti i 1995 på ufuldstændig vis berigtigede Gervais Larsy's situation [43]. Der kan således ikke tages hensyn til disse, når den skal fastslå, at der foreligger en kvalificeret overtrædelse af fællesskabsretten [44].

86. Derimod skal den nationale ret tage hensyn til de ovennævnte momenter vedrørende fortolkningen af forordningens artikel 95a med henblik på at vurdere, hvor klar og præcis den tilsidesatte bestemmelse er [45]. Efter min opfattelse er karakteren af overgangsbestemmelsen i forordningens artikel 95a, i væsentligt omfang bestemmende for dens anvendelsesområde og for den fortolkning, som kan udledes af den. En retsregels karakter af overgangsbestemmelse medfører, at den er bestemmende for ikrafttrædelsen af et nyt regelsæt som erstatning for det tidligere regelsæt. Den skal således fortolkes under hensyn til det regelsæt, den har sin oprindelse i.

87. Det skal tilføjes, som anført af Kommissionen, at forordningens artikel 95a, stk. 4, 5 og 6, kan sammenlignes med artikel 94, stk. 5, 6 og 7, i samme forordning, som ændret ved forordning nr. 2001/83. Domstolen har fastslået, at overgangsbestemmelserne efter forordning nr. 1408/71, herunder artikel 94, stk. 5, bygger på det princip, at ydelser efter den tidligere forordning, som er mere fordelagtige end ydelserne efter den nye forordning, ikke skal kunne nedsættes. Formålet med bestemmelsen er således at give den pågældende ret til — i egen interesse — at søge de ydelser, som er tillagt ham efter ordningen ifølge den tidligere forordning, optaget til ny afgørelse [46].

88. Således havde Domstolen allerede fastlagt en præcis fortolkning af denne bestemmelse på det tidspunkt, hvor Inasti skulle behandle Gervais Larsy's sag. Ifølge denne fortolkning var der ikke tvivl om, at artikel 94, stk. 5, havde karakter af en overgangsbestemmelse. Denne havde således til formål at fastlægge nøjagtigt og afgrænset den eventuelle tilbagevirkende kraft af et nyt regelsæt i forhold til situationer, som var omfattet af det ved den retsakt indførte regelsæt, som det nye regelsæt skulle erstatte. Det lod ikke til, at denne bestemmelse kunne finde anvendelse på enhver begæring om revision af pensionen.

89. Endelig er der grund til at knytte nogle bemærkninger til den argumentation, Inasti har fremført til støtte for institutionernes anvendelse af forordningens artikel 95a på Gervais Larsy's ansøgning. Ifølge Inasti kunne institutionen ikke på grundlag af de

43 — Baldone-dommen og dom af 22.2.2001, forenede sager C-52/99 og C-53/99, Camarotto og Vignone, Sml. I, s. 1395.

44 — Jf. for så vidt angår et lignende eksempel med national lovgivning udstedt i strid med gældende fællesskabsret, men inden Domstolens afsigelse af en dom til fortolkning af denne ret, Haim-dommen, præmis 46.

45 — Jf. punkt 41-51 i nærværende forslag til afgørelse.

46 — Dom af 13.10.1976, sag 32/76, Saieva, Sml. s. 1523, præmis 14-17, og af 4.5.1988, sag 83/87, Viva, Sml. s. 2521, præmis 10.

gældende regler af egen drift tage initiativ til at omgøre en forvaltningsakt, hvis overensstemmelse med fællesskabsretten var tvivlsom, når der var afsagt frifindelsesdom i en sag om prøvelse af denne forvaltningsakt. Inasti var bundet af denne dom og var — uden en bemyndigelse i henhold til loven — forpligtet til at opfordre den pågældende til at indgive en ny pensionsansøgning i overensstemmelse med national ret og med forordningens artikel 95a. Anvendelsen af den sidstnævnte bestemmelse indebar dog en begrænsning af revisionens tilbagevirkende kraft som følge af overskridelsen af de ved denne bestemmelse fastsatte frister[47].

90. Sammenfattende er det Inasti's opfattelse, at den tilsidesættelse af fællesskabsretten, som Inasti lægges til last, beror på, at den ikke i den pågældende situation på grundlag af nogen national procedureregel kunne give Gervais Larsy fuldstændigt medhold i hans ansøgning alene på baggrund af en begæring om omgørelse af pensionen. Den mindst ringe løsning var at anvende forordningens artikel 95a samt de gældende nationale retsregler med den uundgåelige konsekvens at begrænse rækkevidden af Larsy-dommen.

91. Det forhold, at den ubegrundede anvendelse af forordningens artikel 95a — og dermed den urigtige anvendelse af forordningens artikel 12 og 46 — skyldes den kompetente myndigheds ønske om at afbøde de påståede mangler i den nationale retsorden, kan på ingen måde begrunde en overtrædelse af fællesskabsretten.

47 — Jf. Inasti's skriftlige indlæg, punkt 13 f.

92. Princippet om fællesskabsrettens forrang medfører for alle statens instanser en forpligtelse til at sikre, at fællesskabsretlige bestemmelser gennemføres fuldt ud[48].

93. Selv om det ganske vist i henhold til princippet om processuel autonomi fortsat står medlemsstaterne frit at fastsætte procesreglerne for sagsanlæg til sikring af beskyttelsen af de rettigheder, som fællesskabsrettens direkte virkning medfører for borgerne, skal disse dog opfylde to betingelser om henholdsvis ækvivalens og effektivitet. For det første må sådanne procesregler for sagsanlæg ikke være mindre gunstige end dem, der gælder for tilsvarende sagsanlæg på grundlag af national ret. For det andet må de ikke være udformet således, at de i praksis umuliggør eller gør det uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve rettigheder, som de nationale retsinstanser har pligt til at værne om[49].

94. Cour du travail de Mons kunne blive foranlediget til at tage stilling til de processuelle mangler, som Inasti har påpeget, under hensyn til ovenstående principper. På denne baggrund er det ikke udelukket, at der ud over spørgsmålet om, hvorvidt Inasti ifalder erstatningsansvar for overtrædelse af forordningen, opstår et spørgsmål om, hvorvidt den myndighed, som det i henhold til den nationale retsorden påhviler at fastsætte de processuelle bestemmelser til gennemførelse af fællesskabsretten, ifalder et erstatningsansvar.

48 — Jf. dom af 13.7.1972, sag 48/71, Kommissionen mod Italien, Sml. 1972, s. 135, org.ref.: Rec. s. 529, præmis 7.

49 — Jf. som eksempel på en nylig afsagt dom, som udtrykker fast praksis, dommen i sagen Camarotto og Vignone, præmis 21.

95. De oplysninger, som Inasti har givet med hensyn til proceduren på området for revision af pensioner, kan således være nyttige for Cour du travail de Mons, når denne i overensstemmelse med national ret skal fastsætte den endelige størrelse af erstatningen under hensyn til den bedømmelse, som den kunne tænkes at ville foretage af, hvem den konstaterede overtrædelse skal tilskrives.

Forslag til afgørelse

96. Under hensyn til ovenstående betragtninger vil jeg foreslå, at de af Cour du travail de Mons forelagte spørgsmål besvares som følger:

»1) Revision af pensionsrettigheder i henhold til artikel 95a, stk. 4, 5 og 6, i Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, som ændret og ajourført ved Rådets forordning (EØF) nr. 2001/83 af 2. juni 1983, som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 1248/92 af 30. april 1992, finder ikke anvendelse på en begæring om revision af en alderspension, hvis størrelse er blevet begrænset i medfør af en national antikumulationsregel med den begrundelse, at pensionsmodtageren ligeledes modtager en alderspension fra den kompetente myndighed i en anden medlemsstat, når begæringen om revision er støttet på andre bestemmelser end bestemmelserne i forordning nr. 1248/92.

2) En tilsidesættelse af fællesskabsretten er tilstrækkelig kvalificeret, såfremt en medlemsstat under udøvelsen af sin kompetence til at udstede generelle retsakter åbenbart og groft har overskredet grænserne for sine beføjelser. I den situation, hvor den pågældende medlemsstat på det tidspunkt, da den begik overtrædelsen, ikke stod over for et valg af generelle retsakter og havde et stærkt begrænset eller intet skøn, kan selve den omstændighed, at der er begået en overtrædelse af fællesskabsretten, være tilstrækkelig til at bevise, at der foreligger en tilstrækkelig kvalificeret overtrædelse.

Det påhviler i princippet de nationale domstole at tage stilling til, om en tilsidesættelse af fællesskabsretten er tilstrækkeligt kvalificeret til, at medlemsstaterne kan ifalde erstatningsansvar uden for kontraktforhold over for borgerne.«