en medlemsstats nationale lovgivning beror på vedkommendes erhvervsevne, og når denne er anerkendt af de kompetente myndigheder i den pågældende stat, kan disse myndigheder ikke nægte arbejdstageren arbejdsløshedsdagpenge med den begrundelse, at vedkommende fra en anden medlemsstat oppebærer en efter sammenlægning og forholdsmæssig beregning fastsat invalidepension i medfør af fællesskabsreglerne.

I sag 79/81

angående en anmodning, som Cour du travail de Mons i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag

MARGHERITA BACCINI

mod

OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI (ONEM)

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, og forordning nr. 574/72 om regler til gennemførelse af forordning nr. 1408/71, subsidiært vedrørende forordning nr. 1408/71's gyldighed i forhold til traktatens artikel 51,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten J. Mertens de Wilmars, afdelingsformændene G. Bosco, A. Touffait og O. Due, dommerne P. Pescatore, Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, T. Koopmans, U. Everling, A. Chloros og F. Grévisse,

generaladvokat: P. VerLoren van Themaat
justitssekretær: P. Heim

afsagt følgende

DOM

Sagsfremstilling

Sagens faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb, samt parternes påstande, anbringender og argumenter kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

Margherita Baccini, der er italiensk statsborger, har skiftevis arbejdet i Italien og Belgien. I Belgien har hun fra den 5. juli 1973 oppebåret invalidepension.

Den 6. september 1974 sendte den kompetente belgiske institution INAMI (Institut national d'assurance maladie-invalidité) den italienske institution INPS (Istituto nazionale della previdenza sociale) meddelelsesblanketter med henblik på fastsættelse af italienske pensionsrettigheder i medfør af reglerne i afsnit IV, kapitel 3, i Rådets forordning nr. 574/72 om regler til gennemførelse af forordning nr. 1408/71 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, som flytter inden for Fællesskabet.

Efter modtagelsen heraf og i henhold til reglerne i artikel 40, stk. 3, i forordning nr. 1408/71 (nugældende stk. 4 efter de ved forordning nr. 2595/77 af 21. november 1977 (EFT L 302) gennemførte ændringer), hvorefter

»en afgørelse, der er truffet af en medlemsstats institution angående en ansøgers invaliditet, er bindende for institutionen i enhver anden berørt medlemsstat . . «

tildelte INPS Margherita Baccini forholdsmæssig italiensk invalidepension på grundlag af en sammenlægning af de italienske og belgiske perioder. Denne pension trådte i kraft den 1. august 1974.

Den 25. april 1975 blev det ved en lægeundersøgelse i Belgien konstateret, at Margherita Baccini's erhvervsevnetab var mindre end 66 %. Baccini blev derfor anset for i stand til at genoptage sin beskæftigelse i Belgien med virkning fra 28. april 1975. Senere blev hun igen anset som uarbejdsdygtig på grund af invaliditet.

Ved skrivelse af 23. juni 1977 meddelte INAMI Baccini i medfør af artikel 70, stk. 2, i den belgiske lov af 9. august 1963, at den belgiske invalidepension blev nedsat med et beløb svarende til den italienske invalidepension.

Den 23. juni 1977 meddelte INAMI til INPS, at Baccini's uarbejdsdygtighed var foreløbig og af de belgiske myndigheder tidsmæssigt begrænset til den 31. oktober 1977.

Da Baccini's invaliditetsgrad ifølge den belgiske læge igen måtte anses for at være mindre end 66 %, blev hun anset for egnet til at genoptage arbejdet fra den 1. september 1977. INAMI underrettede INPS herom ved skrivelse af 17. oktober 1977.

Den 18. april 1978 underrettede en medarbejder i det italienske konsulat i La Louvière direktionen i INPS i Rom om, at Baccini ikke længere blev anset som invalid efter belgisk lovgivning, idet han

samtidig forespurgte, om den »forholdsmæssige italienske pension« skulle tilbagebetales.

Da Baccini blev erklæret for arbejdsdygtig i Belgien, genvandt hun samtidig efter belgisk lovgivning sin ret til arbejdsløshedsdagpenge. Artikel 141, stk. 1, i kongelig anordning af 20. december 1963 om arbejde og arbejdsløshed (som ændret den 11. september 1969) bestemmer følgende:

»En belgisk arbejdstager, som oppebærer ydelser i medfør af en belgisk invalideforsikring, kan ikke oppebære arbejdsløshedsdagpenge i anledning af uarbejdsdygtighed«.

Baccini oppebar derpå belgiske arbejdsløshedsdagpenge i perioden 28. april — 4. juni 1975 og igen fra 1. september 1977.

Da Baccini imidlertid stadig modtog sin italienske invalidepension, gav INAMI underretning herom til ONEM (Office national de l'emploi). På grundlag heraf traf direktøren for ONEM's lokalafdeling i La Louvière den 8. december 1978 en beslutning med visse konsekvenser for Baccini. I medfør af artikel 141, stk. 3, i kongelig anordning af 20. december 1963 om arbejde og arbejdsløshed, som ændret den 11. september 1969, der bestemmer, at

»en arbejdstager, som oppebærer ydelser i medfør af en udenlandsk invalideforsikring på grundlag af uarbejdsdygtighed [1] eller en erhvervssygdom, har ikke ret til arbejdsløshedsdagpenge på grund af uarbejdsdygtighed, når invaliditetsgraden andrager 50 % eller derover«,

standsede han arbejdsløshedsdagpengene til Baccini og krævede tilbagebetaling af de beløb, som han herefter anså for ubeføjet oppebåret af Baccini.

Baccini indbragte denne afgørelse for Tribunal du travail de Charleroi, hvis afgørelse hun derpå ankede til Cour du travail de Mons, som ved kendelse af 3. april 1981 har besluttet at forelægge Domstolen følgende spørgsmål:

»1. Skal Rom-traktatens artikel 51 og fællesskabsforordningerne nr. 1408/71 og nr. 574/72 fortolkes således, at det er i overensstemmelse med traktatens formål, at det forbydes en vandrende arbejdstager at sammenlægge en arbejdsløshedsunderstøttelse opnået i en af Fællesskabets medlemsstater — i hvilken han opfylder de betingelser i lovgivningen i denne stat vedrørende uarbejdsdygtigheden, som myndighederne i denne stat nægter at anerkende — med en forholdsmæssigt beregnet invalidepension (lovgivning af B-typen) fra en anden medlemsstat på grundlag af uarbejdsdygtighed, som anerkendes af myndighederne i denne stat, når henses til, *at* de to sociale ydelser ikke dækker samme skade, *at* invaliditetsydelsen er meget mindre end arbejdsløshedsunderstøttelsen, og *at* de pågældende to lægelige myndigheder ved de kompetente institutioner har forskellig opfattelse vedrørende spørgsmålet om den sikredes uarbejdsdygtighed?

2. Har den kompetente institution i en medlemsstat, når henses til formålene med traktatens artikel 51, beføjelse til at påberåbe sig to forskelligartede ydelsers uforenelighed (arbejdsløshedsunderstøttelse og invalidepension) og at bringe nationale

1 — O. a.: skal formentlig være: »uarbejdsdygtighed, *der ikke skyldes arbejdsskade,* eller en erhvervssygdom ...«.

antikumulationsregler i anvendelse og herved inddrage arbejdsløshedsunderstøttelsen, når en arbejdstager oppebærer en ydelse på grund af uarbejdsdygtighed i henhold til en lov i denne medlemsstat (lovgivning af A-typen) og invaliditetsydelser (lovgivning af B-typen) fra en institution i en anden medlemsstat i henhold til De europæiske Fællesskabers forordninger, og arbejdstageren efterfølgende ikke længere findes uarbejdsdygtig af førstnævnte stats kompetente myndighed og således ikke længere oppebar udbetalinger i henhold til denne stats kompetente institutions invalideforsikringslovgivning, men indmelder sig i den kompetente institutions arbejdsløshedskasse i denne stat — og dog stadig oppebærer invalidepensionsydelser i den anden stat, da den kompetente myndighed i denne stat ikke har ændret opfattelse? I tilfælde af bekræftende besvarelse er spørgsmålet herefter, om ikke denne retstilstand i sig selv er en følge af, at der oppebæres invaliditetsydelser i medfør af forordning nr. 1408/71, således at denne forordning ikke har den i traktatens artikel 51 angivne beskyttelsesvirkning og dermed strider mod traktatens formål?«.

Forelæggelseskendelsen blev registreret på Domstolens justitskontor den 10. april 1981.

I medfør af artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg af Margherita Baccini ved D. Rossini fra Patronato ACLI, Bruxelles, der yder social og juridisk bistand til vandrende arbejdstagere, af ONEM ved direktør André, af den italienske regering ved Arnaldo Squillante og advokat Ennio Viola, førstnævnte som befuldmægtiget, samt af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber ved konsulent Jean Amphoux og advokat Francis Herbert, Bruxelles, som befuldmægtigede.

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

Ved skrivelse af 6. oktober 1981 har Domstolen anmodet den belgiske regering om at fremlægge korrespondancen mellem INAMI og INPS for at få belyst følgende punkter:

— Den af INAMI fastlagte og til INPS meddelte invaliditetsgrad.

— Datoen for denne meddelelse.

— Den dato, på hvilken de belgiske myndigheder igen anså Baccini som arbejdsdygtig og følgelig fratog hende den belgiske invalidepension.

— Indholdet af den skrivelse, hvorved INAMI underrettede INPS om ophøret af Baccini's uarbejdsdygtighed.

Den italienske regering er blevet opfordret til at meddele Domstolen begrundelsen for, at INPS fandt at måtte udrede en uigenkaldelig invalidepension til Baccini.

Fristen for den belgiske og den italienske regerings indlæg i sagen blev fastsat til den 15. december 1981.

Den belgiske regering har fremsendt de udbedte dokumenter den 11. november 1981. Den italienske regering har intet fremlagt til besvarelse. Baccini's repræsentant har påtaget sig at besvare de stillede spørgsmål delvis. På grundlag af den refererende dommers og generaladvokatens udtalelse har Domstolens præsident besluttet at tillade fremlæggelsen af de fra Baccini hidrørende dokumenter.

I fremstillingen ovenfor i afsnittet »Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger« er der umiddelbart taget hensyn til de afgivne svar på Domstolens spørgsmål.

Det fremgår endvidere af de dokumenter, som efter den supplerende bevisførelse er føjet til sagens akter, at den italienske invalidepension blev tilbagekaldt ved beslutning truffet af de italienske myndigheder den 22. maj 1981 med virkning fra 1. februar 1981. Det bemærkes endvidere, at forordning nr. 2793/81 af 17. september 1981 (EFT L 275) ophævede overensstemmelsen mellem betingelserne for uarbejdsdygtighed som invalid i den belgiske og italienske lovgivning.

I medfør af procesreglementets artikel 54 er som tidspunkt for indledningen af den mundtlige forhandling fastsat tidspunktet for udløbet af fristen for besvarelsen af Domstolens spørgsmål.

II — Sammenfatning af de til Domstolen indgivne skriftlige indlæg

Sagsøgeren i hovedsagen, Margherita Baccini, har anført, at de i forelæggelseskendelsen skildrede juridiske problemer rejser det spørgsmål, om man ved bedømmelsen af en arbejdsløs arbejdstagers uarbejdsdygtighed skal lægge lovgivningen i den stat, som gælder for den pågældende på tidspunktet for forsikringsbegivenhedens indtræden, til grund, eller lovgivningen i den stat, der udreder en invalidepension, som bevirker bortfald af retten til arbejdsløshedsdagpenge, der skal udredes i medfør af lovgivningen i den første stat.

Når dette problem kræver en løsning, skyldes det, at den belgiske institution har frataget Baccini retten til arbejdsløshedsdagpenge, ikke fordi hun oppebar italiensk invalidepension, men fordi hun havde fået tilkendt denne pension på grundlag af et erhvervsevnetab, der oversteg 50 %. Baccini har påberåbt sig en analogi af artikel 39, stk. 1, i forordning nr. 1408/71, hvorefter uarbejdsdygtighed med påfølgende invaliditet skal fastslås af institutionen i den medlemsstat, hvis lovgivning fandt anvendelse på det tidspunkt, hvor uarbejdsdygtigheden med påfølgende invaliditet indtrådte, hvilket vil sige, at belgisk lovgivning skal anvendes ved bedømmelsen af Baccini's erhvervsevnetab, for så vidt som det er i Belgien, hun er blevet syg, er blevet kendt uarbejdsdygtig, senere fundet egnet til at genoptage arbejdet, og er tilmeldt som arbejdsløs. Baccini har endvidere anført, at den omstændighed, at de italienske myndigheder har anset hendes tab af erhvervsevne for stationært, viser, at de kun har anset sig for bundet af overensstemmelsen i invaliditetsbetingelserne i artikel 40, stk. 4, i forordning nr. 1408/71 med hensyn til positive virkninger (tildeling af pension), og ikke med hensyn til negative virkninger (fratagelse af pension).

Endvidere mener Baccini, at den italienske invalidepension ud fra sin struk-

tur og sine egenskaber kan sidestilles med en førtidspensionering, således at der kan ske sammenlægning med belgiske arbejdsløshedsdagpenge inden for de grænser, som er fastsat i artikel 141, stk. 1, og artiklerne 145 og 146 i kgl. anordning af 20. december 1963.

Såfremt anvendelsen af den omstridte bestemmelse, nemlig artikel 141, stk. 3, i den belgiske kgl. anordning af 20. december 1963, må anses for hjemlet i reglerne i forordning nr. 1408/71, hvis artikel 12, stk. 2, 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 har 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 modtaget på en anden medlemsstats område . . .«,

har Baccini gjort gældende, at en strikt anvendelse af artikel 141, stk. 3, har bevirket, at hun som vandrende arbejdstager er blevet berøvet ret til arbejdsløshedsdagpenge, der alene støttes på belgisk lovgivning. Dette strider ikke alene mod traktatens artikler 48-51, men ligeledes mod artikel 1 i tillægsprotokollen til Den europæiske Menneskerettighedskonvention, der bestemmer, at enhver fysisk person er berettiget til uforstyrret nydelse af sin ejendom, hvilket også må omfatte vedkommendes eneste indkomstkilde. Beskyttelsen af grundrettighederne hører således til de retsgrundsætninger, som Domstolen skal sikre, når de anfægtes af en fællesskabsregel.

Baccini har dernæst gjort gældende, at det skyldes en fællesskabsretsakt, nemlig Rådets forordning nr. 1408/71, at hun er i den situation, hun har rejst sag om. Uden sammenlægning af belgiske forsikringsperioder, hvilket vil sige uden anvendelse af fællesskabsreglerne, ville hun ikke have opnået forholdsmæssigt beregnet invalidepension i Italien, og hun havde bevaret retten til belgiske arbejdsløshedsdagpenge, der repræsenterer et langt større beløb end den italienske invalidepension.

Baccini har endelig foreslået at besvare de stillede spørgsmål således:

»Enhver bestemmelse i Rådets forordninger nr. 1408/71 og 574/72, som medfører en reducering af ydelser, som den vandrende arbejdstager har opnået ret til i medfør af den stats lovgivning, der gælder for ham på tidspunktet for forsikringsbegivenhedens indtræden, til nul, strider mod traktaten«.

»I tilfælde af uoverensstemmelse mellem ydelser af forskellig art skal arbejdstageren under alle omstændigheder være berettiget til ydelser med et beløb svarende til dem, der kan kræves i medfør af lovgivningen i den stat, på hvis område den forsikringsbegivenhed, som giver ret til ydelserne, er indtrådt«.

Office national de l'emploi (ONEM), sagsøgte i hovedsagen, har anført, at selv om Domstolen ikke har kompetence til under en præjudiciel sag at tage stilling til nationale reglers forenelighed med fællesskabsreglerne, bør det under alle omstændigheder bemærkes, at artikel 141, stk. 3, i den kgl. anordning af 20. december 1963 på intet punkt er i strid med fællesskabsrettens bestemmelser. Forbudet mod kumulation af arbejdsløshedsdagpenge og invalidepen-

sion er et af de tilfælde, der er reguleret i artikel 12, stk. 2, i forordning nr. 1408/71.

ONEM har endvidere anført, at ved at sondre mellem belgiske og udenlandske ydelser indeholder den belgiske kgl. anordning en løsning, som er yderst fordelagtig for den vandrende arbejdstager, idet udbetaling af udenlandske ydelser i henhold til en syge- eller invalideforsikring ikke medfører bortfald af belgiske arbejdsløshedsdagpenge, medmindre erhvervsevnetabet andrager 50 % eller derover (artikel 141, stk. 3), mens retten til ydelser i medfør af en belgisk syge- og invalideforsikring altid udelukker ret til belgiske arbejdsløshedsdagpenge (artikel 141, stk. 1).

ONEM har dernæst anført, at de i sagen rejste juridiske problemer skyldes det forhold, at de italienske myndigheder ikke har anvendt artikel 40, stk. 4, i forordning nr. 1408/71 korrekt.

Hverken artikel 40, stk. 4, eller reglerne om overensstemmelse i bilag IV til forordning nr. 1408/71 sondrer mellem afgørelser med positive virkninger (tildeling af en pension) og afgørelser med negative virkninger (ophævelse af en pension). INPS burde følgelig have anset sig for bundet af enhver afgørelse truffet af INAMI, og skulle navnlig have tilbagekaldt den Baccini tilkendte invalidepension, da den belgiske institution INAMI erklærede Baccini for arbejdsdygtig.

Endelig har ONEM anført, at det hverken tilkommer de belgiske domstole eller EF-Domstolen, men udelukkende den italienske stat, at definere de ydelser, den udreder, dvs. at fastslå, hvorvidt den invalidepension, som den har bevilget, udgør en ydelse i medfør af en syge- og invaliditetsforsikringsordning, eller en førtidspension.

Kommissionen har foretaget en gennemgang af sagens forskellige bestemmelser: de belgiske regler om arbejdsløshedsdagpenge og ydelser i anledning af invaliditet, den italiensk lovgivning om invalidepension, de i forelæggelseskendelsen omtalte fællesskabsregler, samt antikumulationsregler i henholdsvis belgisk ret og i fællesskabsretten.

Kommissionen har fremhævet, at betydningen af de problemer, som denne sag rejser, fremgår af følgende to forhold:

— For det første de økonomiske virkninger af den anfægtede afgørelse, der blev truffet af ONEM's regionale leder i La Louvière: som følge af dennes afgørelse fratages Baccini ikke alene retten til arbejdsløshedsdagpenge, men også retten til sygedagpenge fra den belgiske syge- og invaliditetsforsikring i tilfælde af sygdom (Baccini bevarer derimod retten til naturalydelser i medfør af italiensk lov som følge af den kendsgerning, at hun oppebærer en italiensk pension, jf. artikel 28 i forordning nr. 1408/71), samt retten til belgiske børnetilskud. Baccini har herefter kun ret til betydeligt mindre børnetilskud i henhold til italiensk lovgivning (artikel 77, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1408/71). Kommissionen har ligeledes anført, at Baccini står over for at skulle tilbagebetale arbejdsløshedsdagpenge, der betragtes som oppebåret med urette, samtidig med at hun ikke har andre midler til livets opretholdelse end den særdeles beskedne italienske invalidepension.

— For det andet det store antal tilsvarende retssager i Belgien, i hvilke der er truffet modstridende afgørelser. Kommissionen har indledet drøftelser med de belgiske myndigheder for at tilvejebringe ensartede afgørelser i disse sager, og mener, at løsningen af disse problemer i realiteten kan reduceres til et spørgsmål om fortolkning af national ret, hvilket ligger uden for Domstolens kompetence, for så vidt som det tilkommer de belgiske myndigheder at tage den reelle karakter af den italienske invalidepension i betragtning.

På denne baggrund har Kommissionen dernæst gjort gældende, at det belgiske og italienske invaliditetsbegreb er vidt forskellige. Den italienske lovgivning hjemler tilkendelse af *pension,* der forudsætter en stationær invaliditet, ikke hindrer enhver form for erhvervsvirksomhed, og hvis erhvervelse og størrelse afhænger af den samlede længde tilbagelagte forsikringsperioder (lovgivning af type B, jf. kapitel II, afd. 2, i forordning nr. 1408/71), mens den belgiske lovgivning, som bygger på et risiko-princip, hjemler udbetaling af invalide-*godtgørelse,* hvis størrelse er uafhængig af forsikringsperiodernes samlede længde, og hvis fortsatte bevarelse udelukkende er knyttet til en fortsat invaliditetsgrad på mere end 66 % (kapitel II, afd. I, i forordning nr. 1408/71). Den italienske invalidesikringsordning må således anses for at høre til gruppen af »førtidspensioneringer«, mens den belgiske ordning kan anses som en form for sygedagpenge-ordning.

Kommissionen har endvidere — på linje med Baccini — anført, at det ville være ønskeligt, om den italienske invalidepension blev sidestillet ikke alene med den belgiske invalidegodtgørelse, men også med nærmere beslægtede ydelser såsom førtidspension eller invalidepension for minearbejdere, som ikke medfører ophævelse af retten til arbejdsløshedsdagpenge, men kun en reducering af disse (artiklerne 146 og 146 a) i belgisk kgl. anordning af 20. december 1963.

Kommissionen har erklæret sig enig i, at problemet om forenelighed mellem artikel 141, stk. 3, i belgisk kgl. anordning af 20. december 1963 og fællesskabsforordningerne bortfalder i følgende to tilfælde:

— For det første, hvis bestemmelsen må anses som en regel rettet mod dobbeltydelser, jf. artikel 12, stk. 2, i forordning nr. 1408/71. Dette må være resultatet, når de belgiske arbejdsløshedsdagpenge og den italienske invalidepension under ingen omstændigheder kan betragtes som »ydelser af samme art ved invaliditet, alderdom, dødsfald (pensioner) eller erhvervssygdom«, jf. artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 1408/71, der giver ret til sammenlægning af ydelser af samme art.

— For det andet fremgår det af dommen i MURA-sagen (sag 37/77, Sml. 1977, s. 1699), at når der erhverves rettigheder udelukkende i henhold til national lovgivning, finder samtlige denne lovgivnings regler anvendelse, herunder også anti-kumulationsregler, som udtrykkeligt omfatter ydelser, der er tilkendt i medfør af en anden lovgivning.

Kommissionen har imidlertid anført, at de belgiske institutioner — efter at have forpligtet de italienske institutioner i medfør af artikel 40, stk. 4, i forordning nr. 1408/71 ved at fastslå Baccini's invaliditet — benytter sig af tildelingen af den forholdsmæssige italienske invalidepension til ud fra denne at slutte, at i medfør af anti-kumulationsreglerne i belgisk lovgivning og artikel 12, stk. 2, i forordning nr. 1408/71 kan Baccini ikke længere oppebære belgiske arbejdsløshedsdagpenge. Kommissionen mener videre, at det tilsyneladende absurde resultat, som den fulde og isolerede anvendelse af den nationale anti-kumulationsregel medfører, skyldes en udvidelse af virkningerne af artikel 40, stk. 4, i forordning nr. 1408/71 udover det, som forordningens forfattere har tilsigtet, i det omfang, forordningen ikke indeholder en harmonisering af ydelser fra forskellige grene af den sociale sikring.

Efter Kommissionens opfattelse kan man ikke bestride Baccini's evne til at genoptage beskæftigelse i Belgien og i givet fald oppebære arbejdsløshedsdagpenge i Belgien ved at påberåbe sig, at hun stadig oppebærer italiensk invalidepension. Ifølge italiensk lovgivning er alene invaliditetsgraden på det tidspunkt, hvor retten til pensionen erhverves, afgørende, og der kan ikke senere ske en fornyet bedømmelse.

Idet det er Kommissionens opfattelse, at Domstolen ikke tidligere har fået forelagt spørgsmålet om virkningerne af en national anti-kumulationsregel, når en sådan finder anvendelse på ydelser af forskellig art, samt at den på den anden side har udtalt, at virkningerne af en sådan bestemmelse kan være begrænset af hensyn til iagttagelsen af de i traktatens artikel 51 indeholdte formål, mener Kommissionen, at de af den forelæggende ret stillede spørgsmål bør besvares på grundlag af traktatens og den afledte fællesskabsrets formål.

Fællesskabsreglernes primære formål er at sikre en effektiv gennemførelse af arbejdstagernes frie bevægelighed.

Som Domstolen flere gange har udtalt, har traktatens artikel 51 og de til gennemførelsen af artiklen udstedte forordninger til formål at undgå, at den vandrende arbejdstager ved flytning fra én medlemsstat til en anden mister rettigheder støttet på beskæftigelsesperioder, og således stilles ringere end tilfældet ville være, hvis han hele tiden havde været beskæftiget i en enkelt medlemsstat (sag 37/77, Greco, Sml. 1977, s. 1675, i generaladvokat Warner's forslag til afgørelse).

Det andet grundlæggende princip i fællesskabsretten er blevet fastslået blandt andet i Petroni-dommen (sag 24/75, Sml. 1975, s. 1149) og Dufy-dommen (sag 34/69, Sml. 1969, s. 169), nemlig, at de rettigheder, som den pågældende har i en medlemsstat udelukkende i medfør af den nationale lovgivning, ikke kan begrænses gennem fællesskabsreglernes virkning. En vandrende arbejdstager kan heller ikke berøves en national ydelse, som er erhvervet uden anvendelse af fællesskabsrettens regler, på grundlag af en national anti-kumulationsregel, hvis anvendelse er blevet udløst gennem tildeling af en forholdsmæssig pension i en anden medlemsstat.

Princippet om begrænsning af de nationale anti-kumulationsreglers virkninger

er blevet stadfæstet i Brouwer-Kaunedommen (sag 181/78, Sml. 1979, s. 2111).

Endelig har Kommissionen omtalt et tredje grundlæggende princip, hvorefter den vandrende arbejdstager ikke bør lide skade på grund af et system, der — i mangel af en fælles sikringsordning — hviler på en simpel samordning af de endnu ikke harmoniserede nationale lovgivninger (Massonet-dommen, sag 50/75, Sml. 1975, s. 1473).

Ud fra de ovenfor beskrevne principper har Kommissionen foreslået at besvare de forelagte spørgsmål således:

1) Når en vandrende arbejdstager oppebærer en social sikringsydelse udelukkende i medfør af national lovgivning, er reglerne i forordning nr. 1408/71 ikke til hinder for, at den nationale lovgivnings regler finder anvendelse i fuld udstrækning, herunder de nationale anti-kumulationsregler.

2) Traktatens artikel 51 og den med hjemmel heri udstedte forordning nr. 1408/71 er imidlertid til hinder for, at en national anti-kumulationsbestemmelse bevirker, at den vandrende arbejdstager gennem fuldstændig fratagelse af arbejdsløshedsdagpenge, som vedkommende har ret til i medfør af national lovgivning, oppebærer mindre i ydelse, end vedkommende ville have oppebåret, hvis hun ikke havde haft beskæftigelse andre steder end i denne medlemsstat.

Den italienske regering har anført, at det kumulationsforbud, som Cour du travail de Mons henviser til, er omfattet af artikel 12, stk. 2, 1. pkt., i Rådets forordning nr. 1408/71.

Artikel 12, stk. 2, stadfæster i fællesskabsretten en anti-kumulationsregel af tilsvarende indhold som i artikel 141, stk. 3, i den belgiske kgl. anordning af 20. december 1963.

Den italienske regering anser imidlertid artikel 12, stk. 2, i forordning nr. 1408/71 for uforenelig med traktatens formål, således som disse er udtalt i artiklerne 48-51 og fastslået af Domstolen i en fast retspraksis. Artikel 12, stk. 2, udgør i realiteten en hindring for arbejdskraftens frie bevægelighed, eller begrænser i det mindste arbejdstagerne i deres frihed til at vælge beskæftigelsessted i det omfang, bestemmelsen begrænser rettigheder, som arbejdstagerne besidder udelukkende i henhold til national lovgivning, og således berøver dem ydelser, som de ville have ret til, hvis de udelukkende havde været beskæftiget i en enkelt medlemsstat.

Endvidere har regeringen anført, at artikel 12, stk. 2's uforenelighed med bestemmelserne i traktatens artikler 48-51 ikke kan forsvares med, at hvis Baccini fik ret til samtidig at oppebære italiensk invalidepension og belgiske arbejdsløshedsdagpenge, ville hun som vandrende arbejdstager være bedre stillet end en »national« arbejdstager, hvilket ville betyde en forskelsbehandling af arbejdstagerne i samme medlemsstat.

III — Mundtlig forhandling

Parterne i hovedsagen, den italienske regering og Kommissionen har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 9. december 1981.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 10. februar 1982.

Præmisser

1 Ved dom afsagt den 3. april 1981, indgået til Domstolen den 10. april 1981, har Cour du travail de Mons i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt to præjudicielle spørgsmål, principalt vedrørende fortolkningen af Rådets forordning nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet (EFT 1971 II, s. 366) [1], og af Rådets forordning nr. 574/72 af 21. marts 1972 om regler til gennemførelse af forordning (EØF) nr. 1408/71 (EFT 1972 I, s. 149) [1], subsidiært vedrørende forordning nr. 1408/71's gyldighed under hensyn til traktatens formål i almindelighed og indholdet af dens artikel 51 i særdeleshed.

2 Disse spørgsmål er rejst under en retssag mellem Margherita Baccini og Office national de l'emploi (ONEM) i Belgien.

3 Baccini, der er italiensk statsborger, har successivt arbejdet i Italien og i Belgien. I Belgien oppebar hun en invalide-godtgørelse fra 5. juli 1973.

4 I medfør af bestemmelserne i Rådets forordninger nr. 1408/71 og nr. 574/72 underrettede Institut national d'assurance maladie-invalidité de Belgique (INAMI) det italienske Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) om Baccini's invaliditet. Det følger af artikel 40, stk. 4, (tidligere stk. 3), i forordning nr. 1408/71, at »en afgørelse, der er truffet af en medlemsstats institution angående en ansøgers invaliditet, er bindende for institutionen i enhver anden berørt medlemsstat, forudsat at det er anerkendt i bilag IV, at der er overensstemmelse mellem de i disse staters lovgivning fastlagte kriterier for invaliditet«. Før Rådets forordning (EØF) nr. 2793/81 af 17. september 1981 (EFT L 275, s. 1), som ændrede forordning nr. 1408/71, udtaltes det i bilag IV, at der var overensstemmelse mellem den belgiske og den italienske lovgivning med hensyn til betingelserne for, at der forelå invaliditet.

1 — Senest bekendtgjort i »kodificeret« udgave i EFT C 138 af 9. 6. 1980. O.a.

5 På grundlag af de oplysninger, som den italienske institution modtog fra INAMI vedrørende Baccini, og som den skulle lægge til grund i medfør af de ovenfor nævnte bestemmelser i forordninger nr. 1408/71 og dennes bilag IV, tilkendte INPS med virkning fra 1. august 1974 Baccini en invalidepension, der på grundlag af det forhold, at hun havde arbejdet såvel i Italien som i Belgien, blev beregnet ved sammenlægning og forholdsmæssig beregning i medfør af bestemmelserne herom i forordningerne nr. 1408/71 og nr. 574/72.

6 Senere fastslog den rådgivende læge for den kompetente belgiske institution imidlertid, at Baccini's erhvervsevnetab var ophørt, hvorefter hun ikke længere fik udbetalt belgiske invaliditetsydelser. Da artikel 141, stk. 1, i belgisk kgl. anordning af 20. december 1963 om arbejde og arbejdsløshed, som ændret den 11. september 1969, bestemmer, at »en arbejdstager, som oppebærer ydelser i henhold til en belgisk syge- og invalideforsikring, ikke har ret til arbejdsløshedsdagpenge på grund af uarbejdsdygtighed«, blev Baccini, som ikke længere oppebar belgiske invaliditetsydelser, tilkendt belgiske arbejdsløshedsdagpenge, som hun oppebar i perioden 28. april 1975 — 4. juni 1975, og senere igen fra den 1. september 1977.

7 I den belgiske kgl. anordning af 20. december 1963 med senere ændringer bestemmes det i artikel 141, stk. 3, at »en arbejdstager, som oppebærer ydelser i henhold til en udenlandsk syge- og invalideforsikring på grund af tabt erhvervsevne, som ikke skyldes en erhvervsskade eller en erhvervssygdom, har ikke ret til arbejdsløshedsdagpenge på grund af uarbejdsdygtighed, når den pågældendes erhvervsevnetab andrager 50 % eller derover«. Med støtte i disse bestemmelser og under påberåbelse af, at Baccini oppebar en invalidepension, som hun havde fået tildelt af den italienske institution INPS, besluttede ONEM's direktør i La Louviere den 8. december 1978 at annullere de udbetalinger af arbejdsløshedsdagpenge, som var sket til Baccini i perioden 28. april — 4. juni 1975 og igen fra 1. september 1977, og kræve tilbagebetaling af de oppebårne beløb.

8 Baccini indbragte denne afgørelse for Tribunal du travail de Charleroi, hvis afgørelse hun appellerede til Cour du travail de Mons, som i det væsentlige har spurgt Domstolen

— dels, om EØF-traktatens artikel 51 og forordningerne nr.1408/71 og nr. 574/72 skal fortolkes således, at det, ved anvendelsen af nationale

anti-kumulationsregler, er foreneligt med traktatens formål at nægte arbejdsløshedsdagpenge til en vandrende arbejdstager i en stat, hvor arbejdstageren ikke længere anses for uarbejdsdygtig, med den begrundelse, at vedkommende i en anden medlemsstat oppebærer en forholdsmæssig invalidepension, der er tilkendt i medfør af fællesskabsforordningerne,

— dels — såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende — »om ikke denne retstilstand i sig selv er en følge af, at der oppebæres invaliditetsydelser i medfør af forordning nr. 1408/71, således at denne forordning ikke har den i traktatens artikel 51 angivne beskyttelsesvirkning og dermed strider mod traktatens formål«.

9 Det fremgår af ordlyden af det første spørgsmål fra Cour de Mons samt dommens præmisser, at tilkendelsen af arbejdsløshedsdagpenge til den vandrende arbejdstager i den foreliggende sag beror på dennes erhvervsevne, og at vedkommendes erhvervsevne anerkendes af myndighederne i den stat, hvor kravet om ydelser er rejst.

10 Det skyldes alene, at arbejdstageren fra en anden medlemsstat oppebærer en invalidepension, som er blevet tilkendt på de betingelser, som er fastlagt i forordningerne nr. 1408/71 og nr. 574/72, at de kompetente myndigheder i den stat, hvor der ansøges om arbejdsløshedsdagpenge til vedkommende arbejdstager, har nægtet at yde sådanne dagpenge under påberåbelse af en bestemmelse i statens nationale lovgivning.

11 Besvarelsen af det første spørgsmål fra Cour du travail de Mons afhænger således af, om tilkendelse til en vandrende arbejdstager af en invalidepension fra en anden medlemsstat end den, hvori den pågældende er beskæftiget — en invalidepension, der er tilkendt og beregnet i henhold til og på grundlag af de betingelser, som er fastsat i de pågældende fællesskabsforordninger — henset til traktatens formål kan bevirke, at arbejdstageren mister retten til en ydelse af anden art, som han ville være berettiget til alene i henhold til lovgivningen i den stat, hvor han er beskæftiget, såfremt han ikke var omfattet af fællesskabsforordningerne.

12 Traktatens artikler 48-51 skal sikre arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet. Forordningerne nr. 1408/71 og nr. 574/72, som er udstedt med hjemmel i traktatens artikel 51, skal gennemføre de i artiklen udtalte principper på den sociale sikrings område.

13 Selv om Domstolen har fastslået, at der kan pålægges vandrende arbejdstagere begrænsninger som modstykke til de fordele vedrørende social sikring, som de har i henhold til fællesskabsforordningerne, og som de kun kan erhverve på grundlag af disse, kan det i traktatens artikler 48-51 forfulgte formål ikke opnås, hvis anvendelsen af forordningerne medfører en fortabelse eller nedsættelse af de fordele vedrørende social sikring, som en arbejdstager har alene i medfør af en bestemt medlemsstats lovgivning.

14 Det må anses for at stride mod formålet med traktatens artikler 48-51, at regler, som skal lette den vandrende arbejdskrafts frie bevægelighed, i praksis vanskeliggør denne ved at berøve arbejdstagerne fordele, som de kunne have nydt godt af uden disse bestemmelser i traktaten og de af Rådet udstedte bestemmelser til artiklernes gennemførelse.

15 Det er rigtigt, at artikel 12, stk. 2, i forordning nr. 1408/71 foreskriver, at hvis en medlemsstats lovgivning indeholder »bestemmelser om, at en ydelse skal nedsættes, stilles i bero eller bortfalde, når modtageren samtidig får udbetalt andre sociale ydelser eller har 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«. Under hensyn til det førnævnte formål med artiklerne 48-51 kan de citerede bestemmelser imidlertid ikke fortolkes således, at de omfatter bestemmelser i lovgivningen i en medelemsstat, som ved tilkendelse af arbejdsløshedsdagpenge, hvis udredelse beror på den pågældendes arbejdsevne, ikke tager hensyn til arbejdstagerens faktiske fysiske tilstand på tidspunktet for arbejdsløshedens indtræden, men afgør spørgsmålet om manglende arbejdsevne på grundlag af det forhold, at den vandrende arbejdstager tidligere har fået tilkendt en invalidepension i en anden medlemsstat i henhold til fællesskabsreglerne og på grundlag af oplysninger meddelt af den førstnævnte medlemsstat.

16 Det følger heraf, at det første spørgsmål fra Cour du travail de Mons skal besvares således, at traktatens artikel 51 og Rådets forordninger nr. 1408/71 og nr. 574/72 skal fortolkes således, at når en vandrende arbejdstagers ret til arbejdsløshedsdagpenge i medfør af en medlemsstats nationale lovgivning beror på hans erhvervsevne, og denne erhvervsevne er anerkendt af de kompetente myndigheder i den pågældende medlemsstat, kan disse myndigheder ikke nægte arbejdstageren arbejdsløshedsdagpenge med den begrundelse, at vedkommende fra en anden medlemsstat oppebærer en efter sammenlægning og forholdsmæssig beregning fastsat invalidepension i medfør af fællesskabsreglerne.

17 Under hensyn til besvarelsen af det første spørgsmål fra Cour du travail de Mons findes det unødvendigt at besvare rettens andet spørgsmål, der vedrører gyldigheden af forordning nr. 1408/71 henset til traktatens formål, da dette spørgsmål er subsidiært.

Sagens omkostninger

18 De udgifter, der er afholdt af den italienske regering, af den belgiske regering og af Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres.

19 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, som er forelagt den af Cour du travail de Mons ved kendelse af 3. april 1981 for ret:

EØF-traktatens artikel 51, 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, samt forordning nr. 574/72 om regler til gennemførelse af førnævnte forordning skal fortolkes således, at når en vandrende arbejdstagers ret til arbejdsløshedsdagpenge i medfør af en medlemsstats nationale lovgivning beror på vedkommendes erhvervsevne, og når denne er anerkendt af de kompetente myndigheder i den pågældende stat, kan disse myndigheder ikke nægte arbejdstageren arbejdsløshedsdagpenge med den begrundelse, at vedkommende fra en anden medlemsstat oppebærer en efter sammenlægning og forholdsmæssig beregning fastsat invalidepension i medfør af fællesskabsreglerne.

	Mertens de Wilmars	Bosco	Touffait
Due	Pescatore	Mackenzie Stuart	O'Keeffe
Koopmans	Everling	Chloros	Grévisse

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 23. marts 1982.

P. Heim
Justitssekretær

J. Mertens de Wilmars
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT P. VERLOREN VAN THEMAAT FREMSAT DEN 10. FEBRUAR 1982 [1]

Høje Domstol.

1. Indledning

Margherita Baccini's sag viser, at de i medfør af EØF-traktatens artikel 51 fastsatte regler til samordning eller sammenkædning af de nationale sociale sikringsordninger til fremme af arbejdstagernes frie bevægelighed, som nu er indeholdt hovedsagelig i forordning nr. 1408/71 (kodificeret udgave i EFT C 138, 1980, s. 1), ikke altid fører til det ønskede resultat i praksis i medlemssta-

1 — Oversat fra nederlandsk.