FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT J.-P. WARNER FREMSAT DEN 6. JULI 1976 [1]

Høje Ret.

Dette er en sørgelig sag. Den er forelagt Domstolen som en anmodning om en præjudiciel afgørelse fra Cour de Cassation, Belgien, for hvilken der verserer en ankesag fra Cour du Travail i Liège.

Appellanten ved Cour de Cassation er Pietro Triches. Indstævnte er Caisse de Compensation pour Allocations Familiales de la Région Liégeoise.

Appellanten er født i 1923 og har to børn. Han er italiener. Fra 1938 til 1945 var han beskæftiget inden for byggeindustrien i Italien. Derefter arbejdede han fra 1946 til 1960 som minearbejder i Belgien. Han blev invalideret i 1960 og blev derved berettiget til invalidepension både i Belgien og (ved sammenlægning og fordeling) i Italien. Der er ingen uenighed om hans ret til disse pensioner. Tvisten drejer sig om hans børnetilskud.

Indtil 1962 var der ingen vanskelighed. Appellanten forblev i Belgien og oppebar de børnetilskud, han var berettiget til i henhold til belgisk ret.

Men i 1962 vendte han tilbage til Italien. Udbetalingen af hans børnetilskud blev derefter indstillet af indstævnte, der var den kompetente belgiske socialsikringsmyndighed. Kommissionen har anført, at dette sandsynligvis var en fejltagelse, men hvis det forholder sig således, var den ikke uventet, fordi den pågældende den gang anvendelige fællesskabsret var så indviklet, at den ikke kunne administreres i praksis. Den bestod hovedsagelig af artikel 42, stk. 2 i forordning nr. 3, hvortil var knyttet samme forordnings artikel 42, stk. 3 og visse bestemmelser i forordning nr. 4 især artiklerne 69 og 70. Resultatet af disse regler var, at appellanten sandsynligvis var berettiget til fortsat at få udbetalt en del af sit belgiske børnetilskud. Han modtog imidlertid intet.

Den 18. december 1963 vedtog Rådet forordning nr. 1/64/EØF, der trådte i kraft den 1. februar 1964. Den foreligger ikke i nogen autentisk engelsk version, derfor sker mine citeringer af den på fransk.

Indledningen til forordning nr. 1/64 fastslog forordningens formål i følgende vendinger:

»Considérant que le mode de calcul des allocations familiales pour les ... enfants de titulaires de pensions ou de rentes prévu à l'article 42 du règlement n° 3 et aux articles 69 et 70 du règlement n° 4 s'est révélé d'une application trop complexe et qu'il convient de remplacer le système actuel par un système plus simple« (JO af 8. 1. 1964, s. 1.).

»Beregningsmåden i henhold til artikel 42 i forordning nr. 3 og artiklerne 69 og 70 i forordning nr. 4 for familieydelserne for ... børn af pensions- eller renteberettigede har vist sig at være for indviklet, og den nuværende ordning bør erstattes af en mere enkel«.

Denne forenkling gennemførtes blandt andet ved indsættelsen af en ny artikel 42 i forordning nr. 3 i stedet for den tidligere. Denne nye artikel baseredes på princippet om, at kun én medlemsstat skulle være ansvarlig for udbetalingen af børnetilskud til en pensionist.

Hvis en person var berettiget til en pension alene i henhold til én medlemsstats lovgivning, foreskrev stk. 1 den nye artikel:

1 — Oversat fra engelsk.

»Les bénéficiaires d'une pension ou d'une rente due en vertu de la législation d'un seul État membre et qui résident sur le territoire d'un autre État membre ont droit aux allocations familiales conformément aux dispositions de la législation du pays débiteur de la pension ou de la rente comme s'ils résidaient dans ce pays« (JO af 8. 1. 1964, s. 1).

»Modtagere af pension eller rente i henhold til lovgivningen i en enkelt medlemsstat, som bor på en anden medlemsstats område, har ret til familieydelser ifølge lovgivningen i det land, der skal betale pensionen eller renten, som om de boede i dette land«.

Hvis en person var berettiget til pensioner i henhold til mere end én medlemsstats lovgivning, foreskrev stk. 2:

»Les bénéficiaires de pensions ou de rentes dues en vertue de la législation de plusieurs Etats membres ont droit aux allocations familiales conformément aux dispositions de la législation
a) du pays de leur résidence, s'ils résident sur le territoire d'un Etat membre où se trouve l'une des institutions débitrices de leurs pensions ou de leurs rentes;
b) de l'État membre où ils ont accompli leur plus longue période d'assurance-vieillesse, s'ils résident sur le territoire d'un État membre où ne se trouve aucune des institutions débitrices de leurs pensions ou de leurs rentes comme s'ils résidaient sur le territoire du premier État« (JO af 8. 1. 1964, s. 1).

»Modtagere af pension eller rente i henhold til lovgivningen i flere medlemsstater har ret til familieydelser ifølge lovgivningen
a) i bopælslandet, hvis de bor på området for en medlemsstat, hvor en af de institutioner, der skal betale deres pension eller rente, befinder sig;
b) i den medlemsstat, hvor de har tilbagelagt den længste alderdomsforsikringsperiode, hvis de bor på området for en medlemsstat, hvor ingen af de institutioner, der skal betale deres pension eller rente, befinder sig, som om de boede på den førstnævnte stats område«.

Stk. 2 indeholdt også et afsnit, hvori der blev taget hensyn til det forhold, at pensionister i nogle medlemsstater (specielt Italien) ikke er berettiget til familieydelser som sådanne men til tillæg til deres pension under hensyn til antallet af børn. Dette afsnit skulle sikre, at sådanne tillæg ikke blev underkastet fordelingsmetoden men blev modtaget ubeskåret af de pensionister, som stk. 2 gjaldt for.

Man skulle have troet, at disse bestemmelser var enkle nok til at kunne anvendes på appellantens tilfælde. Der er heller ingen uenighed om, hvordan de (hvis det antoges, at de var gyldige) skulle have været anvendt på ham. Da appellanten var berettiget til invalidepension både i Belgien og Italien og havde bopæl i Italien, var han omfattet af stk. 2 a med det resultat, at han var berettiget til det fulde italienske pensionstillæg for børn og ikke til noget belgisk børnetilskud.

Således gik det imidlertid ikke. På grund af administrative fejl og forsinkelser, som ikke ses at kunne bebrejdes appellanten selv, blev hans ret til italiensk invalidepension og de dermed følgende tillæg først fastslået i 1969. I mellemtiden behandlede den indstævnte institution ham, som om han kun var berettiget til en belgisk pension og derfor i henhold til stk. 1 i den nye artikel 42 var berettiget til belgiske børnetilskud. Den udbetalte ham disse beløb i tidsrummet 1. februar 1964 til 31. marts 1969.

I 1969 tildelte den kompetente italienske myndighed appellanten en invalidepension svarende til den periode, han havde arbejdet i Italien, hvortil der ydedes tillæg under hensyn til hans børn, altsammen med tilbagevirkende kraft fra 1960. Kommissionen anfører, at myndigheden ved beregningen af tillæggene urigtigt anvendte fordelingsmetoden på den.

Dette får være, det er ikke nærværende sags genstand.

Appellanten fremfører, at et resultat af, at der tildeltes ham denne italienske pension, var, at hans belgisk pension med tilbagevirkende kraft blev nedsat med størrelsen af den italienske pension, således at han ikke fik nogen fordel af denne tildeling. Han forklarer imidlertid ikke, med hvilken motivering denne nedsættelse blev foretaget. Man spørger sig selv, om den var i overensstemmelse med princippet i sådanne afgørelser fra Domstolen som i sag 24/75 *Petroni* mod *ONTPS* Sml. 1975, s. 1149. Men dette er heller ikke nærværende sags genstand.

Hvad appellanten klager over i nærværende proces er, at tildelingen af hans italienske pension medførte, at udbetalingen til ham af belgiske børnetilskud blev indstillet, og yderligere, at det indstævnte organ rejste krav om tilbagebetaling af det beløb, det i perioden 1. februar 1964 til 31. marts 1969 havde udbetalt ham i børnetilskud. Det lader til, at dette beløb inddrives gennem månedlige fradrag i hans nedsatte belgiske pension.

Appellanten påstod både ved Tribunal i første instans og under ankesagen ved Cour du Travail i Liège, under henvisning til visse i forordning nr. 1/64 indeholdte overgangsbestemmelser, at indstævnte var forpligtet til at erstatte ham forskellen mellem hans italienske pensionstillæg og de betydeligt højere belgiske børnetilskud. Denne påstand forkastedes både af Tribunal og af Cour du Travail og er frafaldet af appellanten ved Cour de Cassation.

Ved Cour de Cassation bestred appellanten gyldigheden af den nye artikel 42, stk. 2 i forordning nr. 3 med den begrundelse, at den var uforenelig med traktatens artikler 3, 48, 51 og 117, fordi den skabte en ulighed mellem arbejdstagere, som udgjorde en hindring for den frie bevægelighed for personer inden for Fællesskabet. Det er det således rejste spørgsmål, som er blevet forelagt Domstolen af Cour de Cassation med anmodning om en præjudiciel afgørelse.

Det fremgår ikke klart af de skriftlige indlæg, der er indgivet til Domstolen af appellanten, og dem, der er indgivet af Den italienske Republik til støtte for hans sag, om princippet i *Petroni*-sagen påberåbes på hans vegne. Under retsmødet vist det sig imidlertid, at dette ikke er tilfældet. Det indrømmedes her af appellantens advokat, at børnetilskud i henhold til belgisk lovgivning som sådan kun kan udbetales til personer, der er bosiddende i Belgien. Artikel 42, stk. 2 kunne således ikke anses for at indebære, at appellanten fratoges en ret, der er tillagt ham ved nævnte lovgivning. Kommissionen var af samme mening.

Der fremførtes et eksempel til forklaring af appellantens påstand. Det bestod i en sammenligning af rettighederne for to arbejdstagere, der begge blev invaliderede i Belgien og derefter bosatte sig i Italien. Det antoges, at den ene af disse arbejdstagere i ti år kun havde arbejdet i Belgien, medens den anden havde arbejdet fem år i Italien og ti år i Belgien. Den første ville kun være berettiget til en belgisk pension men (på grund af artikel 42, stk. 1) tillige til belgiske børnetilskud. Den anden ville være berettiget til italiensk og belgisk pension men i kraft af artikel 42, stk. 2 a kun til de lavere italienske pensionstillæg med hensyn til sine børn.

Jeg mener ikke, at ræsonnementet, der er baseret på dette eksempel, er overbevisende. Så vidt jeg kan se, kan totalsummen af de belgiske og italienske pensioner og de italienske pensionstilskud, den anden arbejdstager modtager, i et givet tilfælde overstige totalsummen af den belgiske pension og børnetilskuddet, som den første modtager.

Den væsentlige egenskab med forordning nr. 1/64 er, at den, som jeg har påvist, er bestemt til at forenkle ordningen og gøre den anvendelig i praksis ved at udpege en bestemt medlemsstats lovgivning som gældende for den enkelte

pensionist. De kriterier, den fastlægger med henblik på denne udpegning, forekommer mig fornuftige, ikke mindst bopælskriteriet i et tilfælde, der er omfattet af den nye artikel 42, stk. 2 a. Ligegyldig hvilke kriterier, der blev fastlagt, ville der uundgåeligt blive skabt »uligheder«. Under retsmødet hævdede appellantens advokat, at konstateringen af, i hvilken medlemsstat vedkommende arbejdstager sidst har været forsikret, er et bedre kriterium. Dette ville uden tvivle have været tilfredsstillende for appellanten, men det ville også have medført uligheder. Det ville ikke være vanskeligt, for at anskueliggøre dette, at konstruere et eksempel, der forholder sig omvendt til det af appellanten fremsatte.

Som påpeget af Kommissionen ligger problemets rod i virkeligheden i afvigelserne mellem de forskellige medlemsstaters børnetilskudsordninger. Det forsøg på at harmonisere disse på en i teorien ideel måde, som blev gjort ved den oprindelige artikel 42 i forordning nr. 3, mislykkedes, fordi det medførte vidtgående komplikationer. Den skæbne, appellantens børnetilskud led mellem 1962 og 1964, vidner herom.

Men det virkelige spørgsmål her er, om der er nogen bestemmelse i nogen af de af appellanten påberåbte artikler, der gør det uretmæssigt for Rådet at lovgive, som det har gjort ved forordning nr. 1/64.

Appellanten påberåber sig for det første artiklerne 3 og 48 i traktaten og specielt artiklerne 3 c og 48, stk. 3 b. Førstnævnte bestemmer, at Fællesskabet virke skal omfatte »fjernelse af hindringerne for den frie bevægelighed for personer mellem medlemsstaterne«, og sidstnævnte, at arbejdskraftens frie bevægelighed skal indebære retten til (under visse begrænsninger, der ikke er relevante her) »frit at bevæge sig inden for medlemsstaternes område« med det formål at søge »faktisk tilbudte stillinger«. Appellantens anbringende går ud på, at forordning nr. 1/64 krænker disse bestemmelser, fordi den kan afholde en person fra at vende hjem til sit eget land efter at have arbejdet i en anden medlemsstat. Høje Ret, det kan meget vel forholde sig således, at en person, hvis han mener, at han finansielt er bedre stillet, såfremt han forbliver i en bestemt medlemsstat, hvor han har arbejdet, end hvis han vender tilbage til den medlemsstat, der er hans hjemland, vil vælge at gøre dette. Men efter min opfattelse ville det være lovligt fantasifuldt at slutte, at en forordning, der undlader at forhindre denne ulige situation, er uforenelig med artikel 3 c eller artikel 48, stk. 3 b.

Appellanten påberåber sig dernæst traktatens artikel 51 og specielt denne artikels litra b. Artikel 51 bestemmer, som det vil vides, at:

»Rådet vedtager... de foranstaltninger vedrørende social tryghed, der er nødvendige for at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed, især ved at indføre en ordning, som gør det muligt at sikre vandrende arbejdstagere og deres ydelsesberettigede pårørende:

a) sammenlægning af alle tidsrum, der i de forskellige nationale lovgivninger tages i betragtning med henblik på at indrømme og opretholde retten til ydelser og på beregning af disse;
b) betaling af ydelser til personer, der bor inden for medlemsstaternes områder.«

Appellantens ræsonnement synes at være, at en person, som, medens han har været bosiddende i en bestemt medlemsstat, har opnået en ret til en bestemt social sikringsydelse, ifølge artikel 51 b er berettiget til at få udbetalt denne ydelse, lige meget hvor han ellers måtte bosætte sig inden for Fællesskabet. Ræsonnementet er fristende, men jeg mener, at det er for vidtgående. Artikel 51 b er holdt i meget generelle vendinger og tillægger Rådet et bredt skøn. Dens formål er at påbyde Rådet at indføre en ordning for betaling af ydelser inden for hele Fællesskabet men uden, mener jeg, at binde Rådet med hensyn til hvilke ydelser der skal betales gennem denne ordning i bestemte tilfælde.

Endelig påberåber appellanten sig traktatens artikel 117. Denne er den første artikel i traktatens afsnit III, hvis overskrift er »Socialpolitikken«. Den lyder således:

»Medlemsstaterne er enige om, at det er nødvendigt at fremme en forbedring af arbejdernes leve- og arbejdsvilkår for herigennem at muliggøre en udjævning af disse vilkår på et stadigt stigende niveau.

De er af den opfattelse, at en sådan udvikling vil blive en følge såvel af fællesmarkedets virksomhed, der vil fremme en harmonisering af de sociale ordninger, som af de i denne Traktat foreskrevne fremgangsmåder og af den indbyrdes tilnærmelse af de ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser.«

Denne artikel er efter min mening noget i retning af en erklæring om medlemsstaternes hensigter. Direktiver, der er vedtaget i medfør af den, kan have til virkning, at der tillægges enkeltpersoner rettigheder, som de kan håndhæve ved medlemsstaternes domstole. Men i mangel af sådanne direktiver tror jeg ikke, at denne artikel på nogen måde kan fortolkes som skabende nogen som helst rettigheder, som enkeltpersoner kan påberåbe sig ved disse domstole eller ved nærværende Domstoll.

Som følge heraf mener jeg beklageligvis, at appellantens påstand må forkastes. Jeg siger »beklageligvis«, for det forekommer mig, at han er blevet hårdt behandlet. Men jeg er enig i indlægget fra Kommissionens repræsentant under retsmødet, hvor hun anførte, at appellantens genvordigheder synes at være forårsaget ikke af den af Rådet vedtagne forordning men af vedkommende nationale socialsikringsmyndigheder og specielt af indstævnte. Dersom Kommissionen, efter måske yderligere overvejelse, skulle hævde, at dette virkelig er tilfældet, vil den i traktatens artikel 169 kunne finde et instrument til at få tingene sat rigtigt på plads.

For så vidt angår det spørgsmål, der er forelagt Domstolen af Cour de Cassation i Belgien, er det imidlertid min opfattelse, at Domstolen kun kan bevare dette, ved at erklære, at undersøgelsen af dette spørgsmål ikke har afsløret nogensomhelst faktor, der kan påvirke gyldigheden af artikel 42, stk. 2 i forordning nr. 3 som ændret ved Rådets forordning nr. 1/64.