der, uanset at den er hjemlet i en særordning, giver sig udslag i en forhøjelse af det pensionsbeløb, som i øvrigt ville tilkomme den berettigede.

Bestemmelsen i artikel 10 kan imidlertid ikke uden begrænsning anvendes på en lovgivning om almindelig alderdomsforsikring som den nederlandske, hvorefter det er tilstrækkeligt blot at have bopæl i Nederlandene. Dette er grunden til, at bilag VI, litra J »Nederlandene«, punkt 2, i forordning nr. 1408/71 indeholder særbestemmelser for anvendelsen af princippet om ophævelsen af bopælsbestemmelser på denne ordning, idet bl. a. perioder før den 1. januar 1957 tilbagelagt af personer, der opfylder visse betingelser, ligestilles med forsikringsperioder. Artikel 10, stk. 1, skal herefter i lyset af disse bestemmelser i bilag VI fortolkes således, at den ikke udelukker en bestemmelse som den her omhandlede i nederlandsk lovgivning, hvorefter en persons ret til overgangsfordele efter lovgivningen kan afslås, alene fordi den pågældende ikke er bosat på nationalt område.

RETSMØDERAPPORT
i sag C-293/88 *

I — Faktiske omstændigheder

A — *Retlig baggrund*

1. *Nationale bestemmelser*

1. Med Algemene Ouderdomswet (nederlandsk lov om almindelig alderspension — herefter benævnt »AOW«) indførtes en pensionsordning, hvorefter retten til alderspension principielt udelukkende er afhængig af det antal år, man har været forsikret.

I henhold til AOW er alle personer med bopæl i Nederlandene, som har lønnet beskæftigelse dér og derfor er indkomstskattepligtige, tvunget forsikret. Også personer, der ikke har bopæl i Nederlandene, men som på grund af uarbejdsdygtighed på mindst 45% oppebærer ydelser i henhold til Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (nederlandsk lov om forsikring mod uarbejdsdygtighed — herefter benævnt »WAO«) er tvunget forsikret.

Forsikring i henhold til AOW forudsætter, at der betales bidrag. Personer, der er forsikret ifølge AOW, har ret til alderspension fra det fyldte 65. år. For at oppebære fuld alderspension skal der være tilbagelagt en forsikringsperiode på 50 år; når forsikringsperioden er under 50 år, nedsættes den fulde pension med 2% for hvert år uden

* Processprog: nederlandsk.

forsikring. AOW trådte i kraft den 1. januar 1957. Det var ikke muligt at være forsikret før denne dato. Den nederlandske lovgiver har indført overgangsbestemmelser, idet det ellers ikke ville være muligt at oppebære fuld alderspension før 2007.

2. Disse overgangsbestemmelser (herefter benævnt »overgangsfordelene«), som er fastsat i AOW's artikler 55 og 56 ligestiller, under visse forudsætninger, perioden fra den sikredes fyldte 15. år til 1. januar 1957 (da AOW blev vedtaget) med et tilsvarende antal forsikringsår. I henhold til disse bestemmelser foretages der ikke nogen nedsættelse af alderspensionen på grund af år uden forsikring forud for 1957, såfremt den sikrede opfylder følgende tre betingelser: a) den sikrede skal have haft bopæl i Nederlandene mellem sit fyldte 59. og sit fyldte 65. år (AOW's artikel 55, stk. 1, herefter benævnt »seksårsreglen«), b) den sikrede skal være nederlandsk statsborger, og c) den sikrede skal blive boende i Nederlandene efter sit fyldte 65. år (AOW's artikel 56, stk. 6, herefter benævnt »bopælskravet«).

Med hensyn til anvendelsen af seksårsreglen bestemmer kongelig anordning af 3. december 1985 (*Staatsblad* 632), at den sikrede, som har haft bopæl uden for Nederlandene i den periode, hvor han var forsikret i henhold til AOW, anses for at have haft bopæl i Nederlandene.

Ifølge artikel 3 i forordning (EØF) nr. 1408/71 behandles statsborgere fra andre medlemsstater som nederlandske statsborgere.

Bopælskravet blev lempet ved ovennævnte kongelige anordning af 3. december 1985. Den sikrede, som har haft bopæl uden for Nederlandene, men som fra 1. januar 1957 til sit fyldte 65. år uafbrudt har været forsikret, anses for at have bopæl i Nederlandene.

2. *Fællesskabsretlige bestemmelser*

3. Artikel 10, stk. 1, i Rådets forordning 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 (EFT 1971 II, s. 366, som ændret), bestemmer følgende:

»Kontantydelser... ved alderdom... hvortil der er erhvervet ret efter lovgivningen i en eller flere medlemsstater, kan, medmindre andet er bestemt i denne forordning, ikke nedsættes... som følge af, at den berettigede er bosat i en anden medlemsstat end den, hvori den institution, som det påhviler at udrede ydelsen, er beliggende«.

4. Bilag VI, litra J, punkt 2, litra a) og f), til forordning nr. 1408/71 lyder således:

»a) Som forsikringsperioder tilbagelagt efter nederlandsk lovgivning om almindelig alderdomsforsikring anses også perioder før den 1. januar 1957, i hvilke en berettiget person, der ikke opfylder betingelserne for, at nævnte perioder kan ligestilles med forsikringsperioder, efter sit fyldte 15. år har været bosat på ne-

derlandsk område, eller i hvilke han har haft lønnet beskæftigelse i Nederlandene for en arbejdsgiver i nævnte land, medens han var bosat på en anden medlemsstats område.

...

f) Ved beregning af alderspension medregnes de i litra a) og c) omhandlede perioder kun, såfremt den pågældende efter sit fyldte 59. år har været bosat i seks år på en eller flere medlemsstaters område, og kun så længe han er bosat på en af disse medlemsstaters område.«

B — *De faktiske omstændigheder i hovedsagen*

5. Sagsøgeren i hovedsagen, Winter-Lutzins, er født den 15. februar 1922 i Tyskland. Indtil december 1965 boede hun i Tyskland med sin ægtefælle, født den 16. september 1917. Fra 1. januar 1966 til 30. november 1983 boede ægteparret, begge tyske statsborgere, i Nederlandene, hvor sagsøgerens ægtefælle havde lønnet beskæftigelse indtil sit fyldte 65. år. I december 1982 fik han tilkendt alderspension i henhold til AOW. Sagsøgeren har også haft lønnet beskæftigelse i Nederlandene, nemlig fra 1973 til 1980. I 1980 fik hun tilkendt en ydelse for uarbejdsdygtighed i henhold til WAO. Sagsøgeren var derfor fortsat forsikret i henhold til AOW indtil sit fyldte 65. år. Den 1. december 1983 bosatte sagsøgeren og hendes ægtefælle sig igen i Forbundsrepublikkken Tyskland.

Da sagsøgeren den 15. februar 1987 fyldte 65 år, kunne hun gøre krav på alderspension i henhold til AOW. Den sagsøgte institution, Sociale Verzekeringsbank, fastsatte pensionen til 44% af den fulde pension. Nedsættelsen på 56% svarer til 28 år uden forsikring nemlig fra 15. februar 1937 (da sagsøgeren fyldte 15 år) til 1. januar 1966 (da ægteparret bosatte sig i Nederlandene).

6. Hovedsagen vedrører spørgsmålet, om sagsøgte lovligt kunne nedsætte pensionen.

C — *Det præjudicielle spørgsmål*

7. Ved kendelse af 17. august 1988 har Raad van Beroep udsat sagen og i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 anmodet Domstolen om en præjudiciel afgørelse af følgende spørgsmål:

»Skal artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 fortolkes således, at en national bestemmelse er i strid hermed, når den indebærer, at retten til overgangsfordele ifølge national lovgivning kan afslås, alene fordi den pågældende ikke er bosat på den stats område, hvor den institution, som det påhviler at udrede ydelsen, er beliggende, også når henses til, at bilag VI til forordningen indeholder særregler om medregning af perioder forud for den 1. januar 1957 som forsikringsperioder for personer, der opfylder visse betingelser?«

8. Raad van Beroep mener at kunne udlede af Domstolens domme af 7. november 1983,

Smieja (51/73, Sml. s. 1213), af 10. juni 1982, Camera (92/81, Sml. s. 2213), af 23. oktober 1986, Van Roosmalen (300/84, Sml. s. 3097) og af 24. februar 1987, Giletti m.fl. (379/85, Sml. s. 955), at artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 generelt indebærer, at den berettigede ikke må nægtes retten til at få tildelt overgangsfordele, blot fordi han ved det fyldte 65. år ikke var bosat i Nederlandene, medmindre der er tale om en undtagelse fra denne regel, som udtrykkeligt er fastsat i fællesskabsbestemmelserne.

9. Raad van Beroep fastslog herefter, at selv om bilag VI indeholder særlige bestemmelser vedrørende anvendelsen af forordning nr. 1408/71 på den nederlandske alderspensionslovgivning, bestemmer det alene, at perioder tilbagelagt før den 1. januar 1957 kan betragtes som forsikringsperioder, for så vidt angår personer, der ikke opfylder betingelserne i AOW's artikler 55 og 56 for tildeling af overgangsfordele.

10. Det skal således, ifølge Raad van Beroep, afgøres, om sagsøgeren ved anvendelsen af artikel 10 i forordning nr. 1408/71 opfylder betingelserne for tildeling af overgangsfordele.

Kun såfremt det fastslås, at sagsøgeren ikke opfylder disse betingelser, opstår det spørgsmål, om perioderne forud for 1. januar 1957 fortsat, i påkommende tilfælde, kan betragtes som forsikringsperioder i henhold til bilag VI.

Raad van Beroep er tilsyneladende af den opfattelse, at bilag VI ikke kan anses for en udtrykkelig undtagelse fra princippet i artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 1408/71.

Raad van Beroep finder i øvrigt, at overgangsfordelene og ordningen ifølge bilag VI er to selvstændige regelsæt.

Selv om bestemmelserne i bilag VI udgør en særlig ordning i forhold til overgangsfordelene, er det afgørende ifølge Raad van Beroep, om artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 simpelthen indebærer, at sagsøgeren har krav på overgangsfordelene.

II — Retsforhandlinger

11. Forelæggelseskendelsen blev registreret på Domstolens Justitskontor den 7. oktober 1988.

12. I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg af

— sagsøgte i hovedsagen, Sociale Verzekeringsbank, ved advokaterne B. H. ter Kuile og E. H. Pijnacker Hordijk, Haag og Bruxelles,

— Kongeriget Nederlandenes regering ved plaatsvervangend secretaris generaal H. J. Heinemann i Udenrigsministeriet, og

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent M. D. Gouloussis og M. J. Drijber, Kommissionens Juridiske Tjeneste.

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

14. Ved afgørelse af 21. juni 1989 har Domstolen i henhold til procesreglementets artikel 95, stk. 1 og 2, henvist sagen til Anden Afdeling.

III — Sammendrag af de skriftlige indlæg for Domstolen

15. *Sociale Verzekeringsbank* har foreslået Domstolen, at det præjudicielle spørgsmål besvares benægtende.

Institutionen har først anført, at perioderne forud for 1. januar 1957, for hvilke der tilkendes alderspension i henhold til AOW's artikler 55 og 56, ikke er reelle, men fiktive forsikringsperioder, idet den sikrede ikke skulle betale bidrag i disse perioder. Pensionsrettighederne, der svarer til disse perioder, er derfor »gratis« rettigheder, som kun kan tildeles, såfremt der består en særlig tilknytning til Nederlandene. Det samme gælder »forsikringsperioderne« i henhold til bilag VI. Betingelserne i litra f) svarer i virkeligheden blot til AOW's seksårsregel og bopælskrav.

Sociale Verzekeringsbank har herefter anført, at Raad van Beroeps opfattelse, hvorefter bilag VI ikke kan anses for en undtagelse fra reglen i forordningens artikel 10, er urigtig. For så vidt angår overgangsfordelene, kan man ikke tale om rettigheder, der nægtes den pågældende alene af den grund, at denne ikke har bopæl på den stats område, hvori den institution, som det påhviler at udrede ydelsen, er beliggende. Domstolens praksis (jfr. bl.a. ovennævnte domme af 10. juni 1982, Camera, og 24. februar 1987, Giletti) vedrørende artikel 10 i forordning nr. 1408/71 finder ikke anvendelse på overgangsfordele.

Under alle omstændigheder fremgår det af Domstolens dom af 25. februar 1986, Spruyt (284/84, Sml. s. 685), at artikel 10 i forordning nr. 1408/71 ikke finder anvendelse, idet Domstolen i denne dom har fastslået, at reglen i artikel 10 i forordning nr. 1408/71 som følge af AOW's særlige karakter ikke uden videre finder anvendelse på AOW. Dette må så meget desto mere gælde overgangsfordelene.

Det må, ifølge Sociale Verzekeringsbank, først på grundlag af nederlandsk ret afgøres, om en person opfylder betingelserne for at få tilkendt overgangsfordele. Hvis dette spørgsmål besvares benægtende, må det derefter afgøres, om den pågældende har krav på disse ydelser i henhold til fællesskabsbestemmelserne. I denne sammenhæng finder bilag VI anvendelse som undtagelse fra reglen i artikel 10 i forordning nr. 1408/71. Udgangspunktet i ordningen efter bilag VI er, at den, som ikke har krav på overgangsfordele, dog kan få tilkendt pensionsrettigheder for perioder forud for 1. januar 1957, såfremt den pågældende i disse perioder har haft tilknytning til Nederlandene i form af bopæl eller lønnet beskæftigelse.

Der er ingen grund til at tilkende en vandrende arbejdstager pensionsrettigheder for perioder forud for 1. januar 1957, under hvilke vedkommende ikke har haft tilknytning til Nederlandene.

Ifølge den nederlandske regering har Domstolen udtrykkeligt i ovennævnte Spruyt-dom af 25. februar 1986 fastslået, at bopælsbetingelserne ifølge AOW sammenholdt med reglerne i bilag VI er i overensstemmelse med fællesskabsretten.

Hvis det antages, at artikel 10 i forordning nr. 1408/71 uden videre finder anvendelse på AOW, kan enhver, som på et eller andet tidspunkt efter 1. januar 1957 har været forsikret i henhold til AOW, gøre krav på (gratis) overgangsfordele.

Bilag VI ville ikke have nogen mening, hvis en hvilken som helst person med bopæl i en af medlemsstaterne i henhold til artikel 10 i forordning nr. 1408/71 havde ret til overgangsfordele.

Et sådant resultat kan heller ikke udledes af princippet om arbejdskraftens frie bevægelighed. I dom af 25. februar 1986, De Jong (254/84, Sml. s. 671) og ovennævnte Spruyt-dom har Domstolen udtalt, at det, når henses til dette princip, er tilstrækkeligt, at der ved beregningen af pensionsrettigheder i henhold til AOW alene tages hensyn til forsikringsperioder forud for 1. januar 1957 i det omfang, den pågældende i disse perioder har haft bopæl eller lønnet beskæftigelse i Nederlandene.

Den nederlandske regering foreslår at besvare det præjudicielle spørgsmål med, at artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 ikke kan fortolkes således, at den er til hinder for en bestemmelse i national ret som den her omhandlede, hvorefter en person kan nægtes ret til overgangsfordele i henhold til national lovgivning alene af den grund, at vedkommende ikke har bopæl på den medlemsstats område, hvori den institution, som det påhviler at udrede ydelsen, er beliggende, idet der er tale om en ordning som AOW, hvorefter det for at være forsikret er tilstrækkeligt, at bopælskravet er opfyldt, og bilag VI indeholder særlige regler, hvorefter perioder forud for 1. januar 1957 må anses for forsikringsperioder, for så vidt angår personer, der opfylder visse betingelser.

16. *Den nederlandske regering* har anført, at hverken princippet om personers frie bevægelighed eller artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 er til hinder for, at der kan stilles krav om bopæl, når der er tale om fordele, som tildeles den pågældende uden modydelse. Forordningens artikel 10, stk. 1, vedrører rettigheder, som er erhvervet, eller krav, som kan anerkendes, på det tidspunkt, forsikringsbegivenheden indtræder. Overgangsfordelene kan ikke antages at være omfattet af artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 1408/71.

17. *Kommissionen* har anført, at hverken EØF-Traktatens artikel 51 eller nogen bestemmelse i forordning nr. 1408/71 udelukker anvendelsen af bopælskravet.

Kommissionen har under henvisning til Domstolens ovennævnte domme i sagerne:

Smieja, Giuliani (32/77, Sml. 1977, s. 1857), Camera, De Jong, Spruyt, Van Roosmalen og Giletti, samt Domstolens dom af 23. september 1987, De Rijke (43/86, Sml. s. 3611) anført, at det ikke i den foreliggende sag kan hævdes, at sagsøgeren er blevet nægtet »en velerhvervet ret« til en ydelse »alene af den grund, at hun ikke har bopæl på den medlemsstats område, hvori den institution, som det påhviler at udrede ydelsen, er beliggende«, således som det var tilfældet i de nævnte sager. Besvarelsen af det præjudicielle spørgsmål fremgår i virkeligheden allerede af Spruyt-dommen.

Ifølge Kommissionen må det først på grundlag af gældende national lovgivning bestemmes, om der er tale om stiftelsen af en ret. Det er ubestridt, at sagsøgeren ikke opfylder betingelserne efter AOW for at få tilkendt overgangsfordele. Ifølge national ret er der således ikke tale om en »velerhvervet ret«.

Det må herefter afgøres, om forordning nr. 1408/71 som supplement til national lovgivning udløser et krav på overgangsfordele. Dette mener Kommissionen ikke. Såfremt bopælskravet var i strid med artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 1408/71, ville bilag VI være overflødigt.

Forordningen har til formål at fremme arbejdskraftens frie bevægelighed ved at afskaffe eventuelle hindringer som følge af nationale ordninger på socialsikringsområdet, men kræver ikke tilkendelse af ydelser for perioder, hvori en person hverken har haft bopæl eller lønnet beskæftigelse i Nederlandene. Den modsatte opfattelse ville nemlig have uoverskuelige konsekvenser. Statsborgere i medlemsstater, som mindst én dag har været forsikret ifølge AOW, ville i så fald, såfremt de i seks år efter deres fyldte 59. år har haft og fortsat har bopæl i en af medlemsstaterne, »gratis« kunne gøre krav på alderspension for perioden fra deres fyldte 15. år til 1. januar 1957.

Kommissionen har foreslået Domstolen, at det præjudicielle spørgsmål besvares således:

»Hverken EØF-Traktatens artikel 51 eller nogen bestemmelse i forordning (EØF) nr. 1408/71, herunder navnlig artikel 10, stk. 1, er til hinder for, at en medlemsstat ved anvendelsen af en lovbestemt ordning som den nederlandske AOW om almindelig alderspension til alle personer med fast bopæl i Nederlandene og hermed ligestillede personer, ikke tilkender sikrede personer, som ikke opfylder betingelserne i den lovbestemte ordning for, at perioder forud for ordningens ikrafttræden ligestilles med forsikringsperioder, alderspension for disse perioder, når de pågældende hverken har haft bopæl eller lønnet beskæftigelse i den pågældende medlemsstat i de nævnte perioder.«

G. F. Mancini
Refererende dommer