FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT M. DARMON FREMSAT DEN 21. JUNI 1984 [1]

Høje Domstol.

1. Kongeriget Belgiens Cour de cassation har forelagt Domstolen et præjudicielt spørgsmål vedrørende en situation, som Domstolen allerede har haft til påkendelse:

Kan en statsborger i en af Fællesskabets medlemsstater — her Salvatore Patteri, der er italiensk statsborger — som oppebærer pension og invalidepension og vender tilbage til sit hjemland for at bosætte sig dér med sin familie efter at have arbejdet i en anden medlemsstat, her Belgien, af den kompetente belgiske institution — Caisse de compensation pour allocations familiales du bâtiment de l'industrie et du commerce du Hainaut (herefter benævnt »la Caisse«) — få udbetalt forskellen mellem det børnetilskud, som han fik udbetalt i Belgien, og det lavere børnetilskud, som han kan gøre krav på i Italien?

2. Cosimo Laterza's tilfælde i sag 733/79 forelå i nøjagtig samme form og vedrørte de samme lande og de samme nationale lovgivninger.

Ved dom af 12. juni 1980 [2]) besvarede Domstolen det spørgsmål, som Tribunal du travail de Charleroi havde forelagt den, således [3]:

»Artikel 77, stk. 2, litra b), i), i forordning nr. 1408/71 skal fortolkes således, at en ret til børnetilskud, som skal udredes af den medlemsstat, på hvis område en invalidepensionist har bopæl, ikke medfører, at retten til større og tidligere erhvervede børnetilskud, som det påhviler en anden medlemsstat at udrede, bortfalder. Når de børnetilskud, som faktisk oppebæres i bopælsstaten, er lavere end børnetilskuddene i henhold til den anden medlemsstats lovgivning, kan arbejdstageren af sidstnævnte stats kompetente institution kræve en tillægsydelse, som svarer til forskellen mellem de to ydelser.«

3. Denne retspraksis er velkendt af såvel parterne som af appelretten og kassationsretten, som successivt har fået forelagt tvisten.

Den sidstnævnte ret mener imidlertid, at det af la Caisse fremførte kassationsanbringende »rejser spørgsmål om fortolkningen af fællesskabsretten, som ikke synes at have været forelagt De europæiske Fællesskabers Domstol«. Den har således forelagt Domstolen de to følgende spørgsmål:

»1. Bemyndiger Rom-traktatens artikel 51 alene Ministerrådet til at træffe de foranstaltninger, der gør det muligt at sikre den faktiske betaling af sociale ydelser til vandrende arbejdstagere, idet betingelserne for og størrelsen af disse ydelser fortsat udelukkende reguleres af særskilte lovgivninger, der skaber indbyrdes forskellige krav over for forskellige

1 — Oversat fra fransk.

2 — Sag 733/79, Laterza, Sml. 1980, s. 1915.

3 — Præmis 10, s. 1926.

institutioner, og skal bestemmelserne i forordning nr. 1408/71, navnlig artikel 77, følgelig fortolkes således, at de kun stifter en umiddelbar ret til fordel for private i det omfang, det er nødvendigt for at opnå faktisk udbetaling af ydelser, idet betingelserne for og størrelsen af disse ydelser fortsat udelukkende reguleres af de nationale lovgivninger, således at den ovennævnte bestemmelse ikke til fordel for vandrende arbejdstagere kan stifte en umiddelbar ret til betaling fra myndighederne i en medlemsstat af børnetilskud, som ikke skal betales i henhold til denne medlemsstats nationale lov?

2. Såfremt artikel 77, stk. 2, litra b), i), i forordning nr. 1408/71 skal fortolkes således, at retten til at få udbetalt familieydelser fra den stat, på hvis område en invalidepensionist er bosat, ikke medfører bortfald af en tidligere erhvervet ret til at få udbetalt højere ydelser fra en anden medlemsstat, eller i hvert fald til en tillægsydelse, der svarer til forskellen mellem de to ydelser, idet artiklen til fordel for den berettigede stifter en ret, som ikke er hjemlet i de nationale lovgivninger, er forordning nr. 1408/71 da gyldig i forhold til Rom-traktatens artikel 51?«

4. La Caisse har såvel i sit skriftlige som i sit mundtlige indlæg klart sagt, at den håber på en ændring i Domstolens Laterza-praksis, som den er klar over indgår i en række tidligere domme [1], som Domstolen for nylig har bekræftet [2].

Den har herved anført, at artikel 77, stk. 2, litra b), i), kun kan fortolkes inden for grænserne af den kompetence, som er overladt Rådet i henhold til EØF-traktatens artikel 51, dvs. med de to præcise formål for øje, som er nævnt i denne bestemmelse, nemlig

— sammenlægning af referenceperioder,

— »eksport« af ydelser i Fællesskabets lande.

Ifølge la Caisse er dette kompetencespørgsmål, som det hele kan føres tilbage til, aldrig klart blevet forelagt Domstolen, og er i hvert fald endnu ikke blevet udtrykkeligt besvaret i Domstolens praksis.

Mere præcist har Domstolen aldrig haft anledning til at udtale sig om,

»hvorvidt — og i hvilket omfang — traktatens artikel 51 giver Ministerrådet kompetence til at udstede en forordning, som bevirker, at en medlemsstats myndigheder i strid med den nationale lovs udtrykkelige bestemmelser [3] forpligtes til at udbetale børnetilskud til børn, som ikke er bosat på denne stats område, ikke blot når der ikke består nogen ret i bopælsstaten ... men også når en sådan ret« er anerkendt af denne stat.

Følgelig finder la Caisse, at den pågældende artikel 77 skal fortolkes:

— enten »efter ordenes normale betydning«, dvs. i modsætning til, hvad

1 — Bl.a. sag 100/78, Rossi, dom af 6. 3. 1979, Sml. s. 831.

2 — Sag 320/82, D'Amario, dom af 24. 11. 1983, Sml. 1983, s. 3811.

3 — I dette tilfælde artikel 51, stk. 3, den belgiske lovbekendtgørelse om børnetilskud, som bestemmer, at disse ydelser »ikke udbetales for børn, der vokser op uden for kongeriget«.

Domstolen har statueret i Laterza-sagen, således, at den indeholder en international-privatretlig lovvalgsregel inden for fællesskabsretsordenen, som gør det muligt at udpege den nationale lovgivning, der finder anvendelse mht. børnetilskud: Retten til ydelser, som udbetales af en anden medlemsstat end bopælsstaten, består, når henses til den forpligtelse, der pålægges Rådet i traktatens artikel 51, litra b), kun, såfremt bopælsstatens lovgivning ikke giver denne ret,

— eller, som Domstolen har gjort i den nævnte sag, hvilket medfører, at den er ugyldig set i forhold til traktatens artikel 51, som hverken pålægger eller synes at tillade Rådet, som har kompetence til at udpege den lovgivning, der skal finde anvendelse, at kombinere to nationale lovgivninger for at opretholde den vandrende arbejdstagers og dennes ydelsesberettigede pårørendes ret til den omhandlede »forskel«.

Forbundsrepublikken Tysklands regering, som har interveneret i sagen, mener alene på grundlag af artikel 77 ligesom la Caisse,

»at der, når henses til fællesskabsretten, i dette tilfælde ikke består nogen ret til belgiske børnetilskud«.

5. Som Kommissionen har anført i sit indlæg, giver spørgsmålet om gyldigheden af artikel 77, stk. 2, litra b), i), anledning til et spørgsmål om rækkevidden af traktatens artikel 51.

Jeg minder om, at den sidstnævnte er affattet således:

»På forslag af Kommissionen vedtager Rådet med enstemmighed 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 område.«

Allerede i 1964 fastlagde Domstolen, navnlig i Unger-, Nonnenmacher- og van der Veen-dommene, betydningen og rækkevidden af såvel traktatens artikler 48-51 som af gennemførelsesforordningerne hertil.

Domstolen udtalte følgende:

— »artikel 51 findes i kapitlet om 'arbejdskraften' og er anbragt i afsnit III ('Den frie bevægelighed for personer, tjenesteydelser og kapital') og i anden del af traktaten ('Fællesskabets grundlag'); da indførelsen af en så vidtgående frihed som muligt for arbejdskraftens bevægelighed således hører til Fællesskabets 'grundlag', må den udgøre hovedformålet med artikel 51 og er derfor retningsgivende for fortolkningen af de forordninger, der er vedtaget til gennemførelsen af denne artikel« [1];

— »[traktatens artikler 48-51] ... har til formål at indføre en så fuldstændig

1 — Sag 75/63, Unger, dom af 19. 3. 1964, Sml. 1954-1964, s. 471.

fri bevægelighed for arbejdstagere som muligt; dette formål indebærer afskaffelse af hindringer i lovgivningen, som kan stille vandrende arbejdstagere ringere; de ovennævnte artikler og gennemførelsesbestemmelserne dertil skal derfor, hvor der er tvivl om fortolkningen, fortolkes således, at det hermed tilstræbes undgået, at de vandrende arbejdstageres retsstilling, navnlig hvad social sikring angår, forringes« [1];

— »hjemmelen, rammerne og grænserne for forordningerne om social sikring er traktatens artikler 48-51, som skal sikre arbejdskraftens frie bevægelighed; ... formålet med traktatens artikler 48-51 ville ikke blive nået, men tilsidesat, hvis arbejdstageren for at gøre brug af den frie bevægelighed, som er sikret ham, ville fortabe rettigheder, som allerede er erhvervet i en af medlemsstaterne, uden at de blev erstattet af mindst tilsvarende ydelser« [2].

Det fremgår af den citerede praksis, som siden er blevet fastholdt, at artikel 51 har til formål at sikre arbejdskraftens frie bevægelighed. De to foranstaltninger, der nævnes under a) og b), er midler til at nå dette mål. De er en mere generel gennemførelse af princippet om bevarelse af erhvervede rettigheder, som udtrykkeligt er knæsat i Domstolens praksis. Følgelig vil Domstolen ikke kunne tilslutte sig den af la Caisse foreslåede indskrænkende fortolkning af artikel 51.

6. Det er overholdelsen af dette princip, som skal sikre arbejdskraftens frie bevægelighed, der ligger til grund for Domstolens domme i Rossi- og Laterza-sagerne, for nu kun at nævne dem.

I tråd med sin praksis af 1964 har Domstolen i Rossi-dommen udtalt, at forordningerne om social sikring af vandrende arbejdstagere skal fortolkes »i lyset af formålet med de traktatbestemmelser (artiklerne 48-51), i medfør af hvilke disse forordninger er udstedt [3]«.

Og det er under iagttagelse af den »hjemmel«, den »ramme« og de »grænser«, der følger af disse artikler, at Domstolen i Laterza-dommen, hvori der i øvrigt udtrykkeligt henvises til Rossi-dommen, har fortolket artikel 77, stk. 2, litra b), i), i forordning nr. 1408/71.

Hvis man herefter betragter spørgsmålet om rækkevidden af traktatens artikel 51 for afgjort, er vi igen stillet over for samme problem, som Domstolen skulle tage stilling til i Laterza-sagen.

Jeg har citeret det svar, som Domstolen gav på det forelagte spørgsmål [4].

Domstolen besvarede spørgsmålet efter at have påpeget, at

»forordning nr. 1408/71, der indfører og udvider reglerne om koordination af de nationale lovgivninger, hviler på det grundliggende princip, der er udtrykt i syvende og ottende betragtning, hvorefter de ovennævnte regler skal gøre det muligt for arbejdstagere, der flytter

1 — Sag 92/63, Nonnenmacher, dom af 9. 6. 1964, Sml. 1954-1964, s. 491; org.ref. Rec. s. 573.

2 — Sag 100/63, van der Veen, dom af 15. 7. 1964, Sml. 1954-1964, s. 527; org.ref. Rec. s. 1123-1124.

3 — Præmis 12.

4 — Se ovenfor, afsnit 2.

inden for Fællesskabet, at gøre krav på samtlige ydelser, de har erhvervet ret til i de enkelte medlemsstater, idet der dog er fastsat et 'højeste ydelsesbeløb'.«

Domstolen fortolkede altså i denne sag fortolket artikel 77 efter den metode, der nævnes i Rossi-dommen, dvs. »i lyset af« formålet med traktatens artikel 51. Denne »formålsfortolkning« står i modsætning til den fortolkning, som la Caisse ønsker fastslået her i sagen, og som endda efter la Caisse's mening bør være indskrænkende.

Er det nødvendigt med yderligere redegørelser? Det ville blot blive en gentagelse af ordlyden eller i hvert fald indholdet af Rossi- og Laterza-dommene. Jeg skal altså indskrænke mig til at sige, at formålet med artikel 51, navnlig i lyset af den syvende og ottende betragtning til forordning nr. 1408/71, kræver, at Domstolens praksis opretholdes.

7. I overensstemmelse med de indlæg, der er afgivet af Rådet, Kommissionen, den italienske regering og sagsøgte i hovedsagen, foreslår jeg, at Domstolen kender følgende for ret:

1. EØF-traktatens artikel 51 har til formål på socialsikringsområdet at indføre og sikre en så fuldstændig fri bevægelighed for arbejdskraften inden for Fællesskabet som muligt; følgelig skal de forordninger, som Rådet har udstedt til gennemførelse af denne artikel, fortolkes i lyset af de angivne formål.

2. Heraf følger, som Domstolen allerede har fastslået, at »artikel 77, stk. 2, litra b), i), i forordning nr. 1408/71 skal fortolkes således, at en ret til børnetilskud, som skal udredes af den medlemsstat, på hvis område en invalidepensionist har bopæl, ikke medfører, at retten til større og tidligere erhvervede børnetilskud, som det påhviler en anden medlemsstat at udrede, bortfalder. Når de børnetilskud, som faktisk oppebæres i bopælsstaten, er lavere end børnetilskuddene i henhold til den anden medlemsstat lovgivning, kan arbejdstageren af sidstnævnte stats kompetente institution kræve en tillægsydelse, som svarer til forskellen mellem de to ydelser«.

3. Således fortolket er den nævnte artikel 77, stk. 2, litra b), i), gyldig i henhold til traktatens artikel 51, idet den er i overensstemmelse med hjemmelen heri, og falder inden for dens rammer og de grænser, den har fastsat.