DOMSTOLENS DOM
AF 14. MARTS 1978 [1]

Max Schaap
mod Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor Bank- en Verzekeringswezen, Groothandel en Vrije Beroepen (anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Centrale Raad van Beroep, Utrecht)

»Social sikring«

Sag 98/77

Sammendrag

1. *Social sikring af vandrende arbejdstagere — ydelser — sammenlægning — ydelser svarende til en forsikringsperiode, for hvilken den sikrede frivilligt har betalt bidrag — anvendelse af artikel 46, stk. 2, i Rådets forordning nr. 574/72*

2. *Social sikring af vandrende arbejdstagere — ydelser — sammenlægning — krav erhvervet i henhold til en enkelt national lovgivning — bestemmelser om at en ydelse skal nedsættes eller stilles i bero — anvendelighed — fællesskabsordning, der er gunstigere — fortrin*
   (Rådets forordning nr. 1408/71, artikel 12, stk. 2, og artikel 46)

1. Ydelser svarende til en forsikringsperiode, for hvilken der er betalt bidrag i henhold til bestemmelser i en national lovgivning, der hjemler arbejdstageren denne mulighed, skal anses for omfattet af artikel 46, stk. 2, Rådets forordning nr. 574/72.
2. Oppebærer en arbejdstager pension udelukkende i henhold til national lovgivning, er forordning nr. 1408/71 ikke til hinder for, at den nationale lovgivning i sin helhed finder anvendelse på ham, herunder de nationale regler om forbud mod dobbeltydelser, idet det dog er en betingelse, at viser den nationale lovgivning sig at være mindre gunstig for arbejdstageren end ordningen efter artikel 46 i forordning nr. 1408/71, skal denne artikel anvendes.

I sag 98/77

angående en anmodning, som i henhold til EØF-traktatens artikel 177 er indgivet til Domstolen af Centrale Raad van Beroep, Utrecht (nederlandsk appelret) for i den sag, der verserer for nævnte ret mellem

1 — Processprog: Nederlandsk.

MAX SCHAAP, Amsterdam,

og

BESTUUR VAN DE BEDRIJFSVERENIGING VOOR BANK- EN VERZEKERINGSWEZEN, GROOTHANDEL EN VRIJE BEROEPEN (direktionen for Erhvervsorganisationen for Bank- og Forsikringsvæsen, Engroshandel og Frie Erhverv), Amsterdam,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 12, stk. 2, artikel 45 i 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; org.ref. JO L 149, s. 2),

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af: præsidenten H. Kutscher, afdelingsformændene M. Sørensen og G. Bosco, dommerne A. M. Donner, P. Pescatore, A. J. Mackenzie Stuart og A. O'Keeffe,

generaladvokat: J.-P. Warner
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb og de skriftlige indlæg, der er indgivet i henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen kan sammenfattes således:

I — De faktiske omstændigheder og skriftvekslingen

Sagsøger i hovedsagen, den nederlandske statsborger M. Schaap, tilbagelagde en forsikringsperiode i Tyskland

fra 1929 til 1933. Han flyttede derefter til Nederlandene, hvor han fra 1934 — med en afbrydelse fra 1940 til 1945 — dels var arbejdstager, dels selvstændig indtil den 1. juni 1972, da han blev invalid. Den kompetente nederlandske institution, sagsøgte i hovedsagen (herefter benævnt: Bedrijfsvereniging), tildelte Schaap en invalidepension i henhold til Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (lov om forsikring mod arbejdsudygtighed, herefter benævnt: WAO).

Samtidig blev Schaap af den kompetente tyske institution tildelt en invalidepension med et højere beløb end det, han ellers havde krav på for de af ham i Tyskland tilbagelagte tvungne forsikringsperioder. Han havde nemlig udnyttet den ved »Gesetz ... über die Wiedergutmachung NS-Unrechts ...« (lov om genoprettelse af nationalsocialistisk uret) indførte mulighed i socialforsikringen (herunder invalideforsikring) for frivilligt at indbetale bidrag for perioden fra 1934 til 1945 og derved forhøje sin tyske pension.

I henhold til den kongelige anordning af 22. december 1972, der er udstedt i medfør af artikel 52 i WAO, og i henhold til artikel 46, stk. 3, i forordning nr. 1408/71 har Bedrijfsvereniging på grund af denne tyske invalidepension nedsat størrelsen af den ydelse, som Schaap var blevet tildelt i henhold til WAO. Schaap indbragte derefter sagen for Raad van Beroep, Amsterdam, idet han gjorde gældende, at der ved beregningen af ydelsen med urette var blevet taget hensyn til hans samlede tyske pension, skønt størstedelen af denne blev udbetalt på grundlag af en frivillig forsikring.

Da Schaap ikke fik medhold ved Raad van Beroep, appellerede han til Centrale Raad van Beroep, Utrecht, der ved kendelse af 12. juli 1977 — som ved brev af 28. juli s.å. fra præsidenten for Centrale Raad van Beroep blev oversendt til Domstolen — besluttede at udsætte sagen og i henhold til EØF-traktatens artikel 177 at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»For så vidt en arbejdstager har været omfattet af to eller flere medlemsstaters lovgivning, i hvilket omfang udgør da artikel 12, stk. 2, og artikel 46 i forordning nr. 1408/71 en hindring for anvendelsen af sådanne nationale regler om forbud mod dobbeltydelser som de efter WAO gældende, når ydelsen udelukkende er erhvervet i henhold til national lovgivning, uden at det i så henseende har været nødvendigt at anvende forordningen?«

Kendelsen fra Centrale Raad van Beroep er indgået til Domstolen den 1. august 1977.

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

II — Sammenfatning af de skriftlige indlæg, der er afgivet for Domstolen i henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen

Sagsøgte i hovedsagen anfører, at ydelserne for så vidt angår Nederlandene ikke erhverves i henhold til forordning nr. 1408/71, men i medfør af national ret. Artikel 12, stk. 2, andet punktum indeholder intet forbud mod at indføre nationale regler om forbud mod dobbeltydelser. Bestemmelserne om afkortning i den kongelige anordning af 22. december 1972 vedrører sammenlægning af indenlandske og udenlandske ydelser og falder uden for anvendelsesområdet for artikel 12, stk. 2. Denne sidstnævnte bestemmelse foreskriver en undtagelse fra den almindelige regel i stk. 2, første punktum (ifølge hvilket bestemmelser om nedsættelse i medlems-

staternes lovgivning vedrørende sammenlægning af ydelser med andre sociale sikringsydelser også finder anvendelse, selv om disse andre ydelser udbetales af en anden medlemsstat). Men denne undtagelse fra den almindelige regel finder ikke anvendelse på bestemmelser som dem, der er foreskrevet ved den kongelige anordning. Selv om det antages, at den finder anvendelse, omfatter undtagelsesbestemmelsen i artikel 12, stk. 2, andet punktum alene det tilfælde, hvor tilsvarende ydelser ved invaliditet fastsættes af institutionerne i to eller flere medlemsstater i overensstemmelse med reglerne i artikel 46.

De nederlandske ydelser bliver ikke »fastsat i overensstemmelse med reglerne i artikel 46«: de er på ingen måde afhængige af forsikringens varighed, og ydelsesbeløbet kan således ikke modsvare den samlede nederlandske forsikringsperiode. Hvis beregningen ifølge artikel 46, stk. 2, ikke resulterer i et højere beløb — hvilket praktisk taget aldrig er tilfældet i Nederlandene — kan der alene anvendes den nationale metode til beregning af ydelsernes størrelse.

Der er ingen væsentlig forskel mellem artikel 12, stk. 2, i forordning nr. 1408/71 og artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 3. Der skal derfor i det foreliggende tilfælde tages hensyn til Domstolens praksis, der fremgår af domme vedrørende sidstnævnte forordning; denne praksis fastslår klart, at der indføres regler om afkortning for så vidt angår tilfælde af sammenlægning af den art, der er omtvistet i hovedsagen.

Desuden, hvis artikel 12, stk. 2, andet punktum faktisk skulle anvendes, og hvis virkningen af de nederlandske regler om afkortning derved blev ophævet, bliver resultatet, at en del af den nationale ydelse, nemlig den del, der i medfør af nationale regler om afkortning normalt ikke bliver udbetalt, ikke desto mindre skal udbetales i medfør af forordning nr. 1408/71. Det kan anføres, at denne del dermed får karakter af en ydelse, der er erhvervet i henhold til fællesskabsforordningen, hvilket ifølge de i dommen Petroni udviklede principper betyder, at der ikke er grund til ikke at anvende artikel 46, stk. 3, på denne del af ydelsen.

Endelig er det ikke i overensstemmelse med de ved traktatens artikler 48 til 51 forfulgte mål, at disse artikler — eller forordninger udstedt i henhold hertil — forhindrer, at der på nationalt plan træffes foranstaltninger mod uberettigede dobbeltydelser. Det må sikkert antages, at det forholder sig således i tilfælde som det foreliggende, hvor en ydelse i henhold til en anden medlemsstats lovgivning lægges til den ydelse, der er erhvervet i henhold til den nederlandske lov om forsikring mod arbejdsudygtighed, hvilken ydelse allerede udgør 80 % af den sidst indtjente løn. Denne situation er så meget desto mere utilfredsstillende, som den forsikrede således oppebærer ydelser, der er højere end hans tidligere løn.

Den *belgiske regering* henviser til sin argumentation i sagerne 22/77 (Mura, Sml. 1977, s. 1699) og 37/77 (Greco, Sml. 1977, s. 1711).

Den *italienske regering* anfører, at artikel 12, stk. 2, i forordning nr. 1408/71 skal fortolkes således, at den udelukker anvendelse af nationale regler om forbud mod dobbeltydelser, når der samtidig bliver fastsat to ensartede ydelser af to medlemsstater i overensstemmelse med forordningens artikel 46, endog selv om en af ydelserne udelukkende er erhvervet i henhold til den nationale lovgivning, fordi selv i dette tilfælde er fastsættelsen af ydelsen sket i *overensstemmelse* med artikel 46, stk. 1. Da artikel 46 foreskriver, at der skal vælges mellem det beløb, der alene følger af anvendelsen af den nationale lovgivning, og det højere beløb, der følger af anvendelsen af regler om sammenlægning, er »den ydelse, der udelukkende er erhvervet i henhold til

den nationale lovgivning« erhvervet i »overensstemmelse« med artikel 46, stk. 1. Artikel 12, stk. 2, er derfor ikke uforenelig med traktaten, endog selv om en vandrende arbejdstager i visse tilfælde bliver stillet mere fordelagtigt end den arbejdstager, der kun har arbejdet i ét land.

Kommissionen anfører, at det ved det præjudicielle spørgsmål rejste problem ikke er det samme som rejst af Schaap både i første instans og under appelsagen. Schaap mener, at Bedrijfsvereniging ikke har skullet tage hensyn til den del af hans tyske pension, der er erhvervet på grundlag af en frivillig forsikring, og har henvist til artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 1408/71. Som det kan udledes af Domstolens dom i sag 93/76 (Liegeois, Sml. 1977, s. 543) skal opkøb af forsikringsperioder, forudsat der betales de ved den nationale lovgivning foreskrevne bidrag, anses som en form for frivillig forsikring, således at det må antages, at perioden fra 1934 til 1945, som Schaap har indbetalt bidrag for, udgør en periode med frivillig forsikring i den i forordning nr. 1408/71 forudsatte betydning.

Bedrijfsvereniging har derfor skullet anvende de særlige bestemmelser, der er foreskrevet for perioder med frivillig forsikring, og især artikel 46, stk. 2, i forordning nr. 574/72 om regler til gennemførelse af forordning nr. 1408/71 (EFT 1972 I, s. 149), der foreskriver, at »ved anvendelsen af ... artikel 46, stk. 3, skal ydelsesbeløb, der svarer til forsikringsperioder i henhold til en frivillig eller fortsat ordning, ikke medregnes«.

For så vidt angår selve det præjudicielle spørgsmål rejser dette i tilsvarende vendinger det fortolkningsproblem, som er blevet forelagt Domstolen i sagerne 22/77 og 37/77. Artikel 12, stk. 2, i forordning nr 1408/71 fastlægger det princip, hvorefter de ved de nationale lovgivninger foreskrevne regler om forbud mod dobbeltydelser kan anvendes på arbejdstagere, der er dækket af den nævnte forordning, undtagen når det drejer sig om bestemte ydelser af samme art, og især ydelser ved invaliditet, der er fastsat i overensstemmelse med artikel 46.

At artikel 12, stk. 2, der som sådan udgør en gunstig bestemmelse for vandrende arbejdstagere, udgør en del af forordning nr. 1408/71 skyldes, at denne i artikel 46, stk. 3, begrænser sammenlægning af pensioner. Men Domstolen har i dommen i sag 24/75 (Petroni, Sml. 1975, s. 1149) statueret, at denne sidstnævnte bestemmelse er uforenelig med traktatens artikel 51. Vil det derfor kunne antages, at det er lovligt at genindføre nationale regler om forbud mod dobbeltydelser? Domstolen har ikke i dommen Petroni bedømt princippet om afkortning af pensioner. Ved udøvelsen af sine beføjelser ifølge artikel 51 har Rådet, når det udsteder retsforskrifter, der tillægger vandrende arbejdstagere rettigheder, der ellers ikke tilkommer disse, kompetence til at sikre, at reglerne ikke medfører en uberettiget sammenlægning af ydelser. Men artikel 12, stk. 2, tillader ikke, at der anvendes nationale regler om forbud mod dobeltydelser, når det drejer sig om ydelser, der er fastsat i overensstemmelse med artikel 46, stk. 1 eller stk. 2. I mangel af fælles regler om social sikring må det i øvrigt foretrækkes at have en fællesskabsregel, der gør det muligt at undgå uberettigede dobbeltydelser, snarere end den afkortning, der sker på grundlag af nationale bestemmelser om forbud mod dobbeltydelser.

Generaladvokat Warner har i sit forslag til afgørelse i sagerne 22/77 og 37/77 anført, at når en ydelse udelukkende erhverves i henhold til en enkelt medlemsstats lovgivning, forbyder artikel 12 ikke, at der anvendes en national bestemmelse om forbud mod dobbeltydelser, forudsat at den ydelse, der giver anledning til afkortning, falder sammen med en ydelse, der er erhvervet

i henhold til en anden medlemsstats lovgivning. Domstolen har anerkendt, at selv om dens fortolkning af artikel 51 i visse andre tilfælde, hvor der ikke foreligger periodesammenfald, kan føre til dobbeltydelser, »følger dette resultat ikke af en fortolkning af fællesskabsretten, men af den faktisk gældende ordning, som i mangel af fælles regler om social sikring hviler på en simpel koordinering af endnu ikke harmoniserede nationale lovgivninger« (dom i sagen 50/75, Massonet, Sml. 1975, s. 1484).

I det foreliggende tilfælde foreligger der ikke periodesammenfald, dels fordi den nederlandske lovgivning ikke er baseret på forsikringsperioder, og dels fordi den tyske pension delvis er erhvervet på grundlag af en frivillig forsikring. Hvis det må antages, at den nationale regel om forbud mod dobbeltydelser kan træde i stedet for artikel 46, stk. 3, med henblik på at afkorte den ydelse, der alene er erhvervet i henhold til national lovgivning, er det da ikke nødvendigt at respektere fællesskabslovgivers vilje, der i artikel 46 i forordning nr. 574/72 klart ikke har villet skade de rettigheder, som følger af den frivillige forsikring? Det synes utænkeligt, at den sidstnævnte bestemmelse — alene fordi Domstolen har statueret, at artikel 46, stk. 3, i forordning nr. 1408/71 er uforenelig med traktatens artikel 51 — ikke længere kan finde anvendelse, thi hvis dette er tilfældet, vil de pågældende befinde sig i en mindre gunstig situation end den, der følger af anvendelsen af artikel 46, stk. 3, i forordning nr. 1408/71.

Regeringen for Den italienske Republik, repræsenteret af O. Fiumara, viceavvocato dello Stato, som befuldmægtiget, og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, repræsenteret af A. Haagsma, medlem af Kommissionens juridiske tjeneste, har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 17. januar 1978.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 15. februar 1978.

Præmisser

1 Ved kendelse af 12. juli 1977, indgået til Domstolen den 1. august s.å., har Centrale Raad van Beroep i medfør af EØF-traktatens artikel 177 stillet et spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 12, stk. 2, og artikel 46 i 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; org.ref. JO L 149, s. 2);

2 dette spørgsmål er blevet rejst under en retssag vedrørende den kompetente nederlandske institutions beregning af invalidepension til sagsøger i hovedsagen, en nederlandsk statsborger, der har arbejdet i Tyskland fra 1929 til 1933 og derefter i Nederlandene;

3 sagsøgeren havde udnyttet den ved »Gesetz ... über die Wiedergutmachung NS-Unrechts« (tysk lov om genoprettelse af nationalsocialistisk uret) indførte mulighed i socialforsikringen (herunder invalideforsikringen) for frivilligt at indbetale bidrag for perioden fra 1934 til 1945 og derved forhøje sin tyske pension;

4 på grund af denne tyske invalidepension nedsatte den nederlandske institution i henhold til kongelig anordning af 22. december 1972, udstedt i medfør af artikel 52 i Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (lov om forsikring mod arbejdsudygtighed, herefter benævnt: WAO), og i henhold til artikel 46, stk. 3, i forordning nr. 1408/71 den ydelse, som sagsøgeren var blevet tildelt i henhold til WAO;

5 sagsøgeren anfægtede denne beslutning under henvisning til, at den samlede tyske pension med urette var blevet taget i betragtning, skønt størstedelen af denne hidrører fra en frivillig forsikring;

6 sagsøger har desuden anført, at bestemmelserne i forordning nr. 1408/71, således som de er blevet fortolket af Domstolen i dens dom af 21. oktober 1975 (Petroni, sag 24/75, Sml. 1975, s. 1149), er til hinder for, at der i henhold til en medlemsstats nationale lovgivning kan ske nedsættelse af en ydelse, der alene er erhvervet i henhold til national ret, uden at der er anvendt fællesskabsbestemmelser.

7 Der spørges, i hvilket omfang artikel 12, stk. 2, og artikel 46 i forordning nr. 1408/71, når en arbejdstager har været omfattet af to eller flere medlemsstaters lovgivning, udgør en hindring for anvendelsen af sådanne nationale regler om forbud mod dobbeltydelser som de i WAO fastsatte, hvis ydelsen udelukkende er erhvervet i henhold til national lovgivning, uden at det i så henseende har været nødvendigt at anvende den omhandlede forordning.

Vedrørende den del af den tyske ydelse, der udbetales for perioden fra 1934 til 1945

8 Artikel 46, stk. 2, i Rådets forordning nr. 574/72 af 21. marts 1972 (EFT 1972 (I), s. 149; org. ref. JO L 74, s. 1) bestemmer, at ved anvendelsen af artikel 46, stk. 3, i forordning nr. 1408/71 skal ydelsesbeløb, der svarer til forsikringsperioder i henhold til en frivillig eller fortsat ordning, ikke medregnes;

9 under denne bestemmelse falder naturligvis ydelser, der svarer til en forsikringsperiode, for hvilken der er betalt bidrag i henhold til bestemmelser i en lovgivning, der hjemler arbejdstageren mulighed for at betale bidrag for denne periode.

Vedrørende anvendelsen af den nationale lovgivning

10 Domstolen har i dom af 13. oktober 1977 (Greco, sag 37/77, Sml. 1977, s. 1711) statueret, at hvis en arbejdstager oppebærer pension udelukkende i henhold til national lovgivning, er forordning nr. 1408/71 ikke til hinder for, at den nationale lovgivning i sin helhed finder anvendelse på ham, herunder de nationale regler om forbud mod dobbeltydelser, idet det dog er en betingelse, at viser den nationale lovgivning sig at være mindre gunstig for arbejdstageren end ordningen med sammenlægning og forholdsmæssig beregning, skal denne sidste anvendes som foreskrevet i artikel 46, stk. 1, i forordning nr. 1408/71;

11 heraf følger, at bestemmelserne i forordning nr. 1408/71 skal anvendes, hvis de er gunstigere for arbejdstageren end den nationale lovgivning.

Vedrørende sagsomkostningerne

12 De udgifter, der er afholdt af den belgiske regering, den italienske regering og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres;

13 da retsforhandlingerne i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende det spørgsmål, der er forelagt den af Centrale Raad van Beroep ved kendelse af 12. juli 1977, for ret:

Oppebærer en arbejdstager pension udelukkende i henhold til national lovgivning, er forordning nr. 1408/71 ikke til hinder for, at den nationale lovgivning i sin helhed finder anvendelse på ham, herunder de nationale regler om forbud mod dobbeltydelser, idet det dog er en betingelse, at viser den nationale lovgivning sig at være mindre gunstig for arbejdstageren end ordningen efter artikel 46 i forordning nr. 1408/71, skal denne artikel anvendes.

Kutscher Sørensen Bosco

Donner Pescatore Mackenzie Stuart O'Keeffe

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 14. marts 1978.

A. Van Houtte
Justitssekretær

H. Kutscher
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
J.-P. WARNER
(se sag 83/77, s. 694)