FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT J.-P. WARNER FREMSAT DEN 15. NOVEMBER 1977 [1]

Høje Ret.

Denne sag er forelagt Domstolen i form af en anmodning om en præjudiciel afgørelse fra Tribunal du travail de Liège. Sagsøger i hovedsagen ved denne ret er Mario Torri. Sagsøgte er det belgiske Office national des pensions pour travailleurs salariés (»ONPTS«). Det omtvistede spørgsmål i hovedsagen er, om Torri, der er aldersrentenyder, er berettiget til fra sagsøgte at modtage et tillæg til sin pension i henhold til artikel 50 i Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71.

Efter hvad vi har fået at vide, ser dette ud til at være en prøvesag, idet Domstolens afgørelse også vil være bestemmende for udfaldet af en række andre sager, der for tiden verserer i Belgien.

Denne sags faktiske omstændigheder er følgende.

Torri, som er italiensk statsborger, er født den 25. oktober 1909. Han arbejdede i Italien fra 1924 til 1947 og i Belgien fra 1948 til 1974, da han fyldte 65 år, hvilket er pensionsalderen for mænd i Belgien. Han bor fortsat i Belgien. Forud for sin pensionering indgav han en ansøgning om pension til ONPTS. På daværende tidspunkt var de oplysninger, der var tilgængelige for ONPTS og vedkommende italienske socialsikringsmyndighed om de perioder, hvori Torri havde arbejdet i Italien, ufuldstændige. Som en følge heraf blev hans pensionsrettigheder både i Belgien og Italien udregnet på det grundlag, at han kun havde arbejdet i Italien fra 1926 til 1942 og fra 1946 til 1947. På dette grundlag blev det beregnet, at han var berettiget til en belgisk pension på 132 333 BF p.a. og en italiensk pension på 224 250 lire, svarende til 12 970 BF, p.a. Tilsammen udgjorde de to pensioner 145 303 BF, dvs. et beløb, som manglede 33 777 BF i at nå op på Torris belgiske »teoretiske ydelsesbeløb«, som det er defineret i artikel 46, stk. 2, litra a) i forordning nr. 1408/71, dvs. det pensionsbeløb, han ville have været berettiget til i Belgien, hvis alle de forsikringsperioder, som han havde tilbagelagt i Italien og i Belgien, var blevet tilbagelagt i Belgien. Hans påstand i sagen for Tribunal du travail går ud på et tillæg på 33 777 BF. Der er enighed om, at tallene efter de nu tilgængelige oplysninger må revideres, især ved en forhøjelse af hans italienske pension til 397 000 lire og ved forhøjelse af både hans belgiske og hans italienske »teoretiske ydelsesbeløb«. Men dette vedrører ikke det principielle spørgsmål, som Domstolen skal afgøre, og som i det væsentlige drejer sig om en fortolkning af artikel 50 i forordning nr. 1408/71.

Denne artikel indgår i kapitel 3 i forordningens afsnit III, hvilket kapitel omhandler »Alderdom og dødsfald (pensioner)«, og som også, som det er Domstolen bekendt, »ved analogi« er anvendelig på invalidepension under visse omstændigheder.

Overskriften til og indholdet af artikel 50, som ændret ved tiltrædelsesakten (bilag I (IX) 1.), lyder som følger:
»*Ydelse af et tillæg, når summen af de ydelser, der skal udbetales efter lovgivningen i de enkelte medlemsstater, er lavere end det minimumsbeløb, der er fastsat i lovgivningen i den af disse stater, i hvilken modtageren er bosat*

Der kan ikke i den stat, i hvilken en person, der oppebærer ydelser i medfør af dette kapitel, er bosat, og efter hvis lovgivning der tilkommer ham en ydelse, ydes ham et beløb, der er lavere end den

1 — Oversat fra engelsk.

minimumsydelse, der i den nævnte lovgivning er fastsat for en forsikrings- eller bopælsperiode, der svarer til samtlige de perioder, der efter bestemmelserne i de foregående artikler er taget i betragtning ved ydelsens fastsættelse. Den kompetente institution i den pågældende stat skal i givet fald gennem hele det tidsrum, hvor han er bosat i denne stat, yde ham et tillæg, der svarer til forskellen mellem summen af de ydelser, der tilkommer ham i medfør af dette kapitel, og størrelsen af minimumsydelsen.«

ONPTS, som støttes af Kommissionen i sit standpunkt, gør gældende, at artiklens henvisning til »den minimumsydelse, der i den nævnte lovgivning er fastsat« er møntet på en minimumsydelse, som er foreskrevet af lovgivningen i den berørte medlemsstat, og at artikel 50 ikke kan finde anvendelse, hvor denne lovgivning ikke foreskriver nogen minimumsydelse. I Belgien er der kun foreskrevet minimumsydelser ved invalidepensioner til minearbejdere og ved aldersrenteydelser til grænse- og sæsonarbejdere. Torri, der aldrig har været grænse- eller sæsonarbejder, kan derfor ikke efter ONPTS's og Kommissionens opfattelse gøre krav på noget i henhold til artikel 50.

Det fremføres fra Torris side, at den i artikel 50 omhandlede minimumsydelse i et tilfælde som hans er det »teoretiske ydelsesbeløb«, som det udregnes i medfør af artikel 46, stk. 2, litra a).

Jeg vil med det samme anføre, at jeg af to grunde er enig med ONPTS og Kommissionen.

For det første finder jeg, at forfatterne til forordning nr. 1408/71, hvis de havde ønsket, at artikel 50 skulle have den virkning, der gøres gældende fra Torris side, ville have affattet den anderledes. De ville have brugt en formulering i retning af »den minimumsydelse, der er fastsat i den nævnte lovgivning, eller, hvor denne lovgivning ikke foreskriver nogen minimumsydelse, det teoretiske ydelsesbeløb, som den kompetente institution i den pågældende stat skal udregne i henhold til artikel 46, stk. 2, litra a).«

For det andet henregner artikel 5 i forordning nr. 1408/71 »de i artikel 50 omhandlede minimumsydelser« til de områder, der skal specificeres i erklæringer, som medlemsstaterne skal udfærdige i henhold til denne artikel (sammenholdt med artikel 96). Dette viser, at de pågældende minimumsydelser skal fastlægges ved en henvisning til medlemsstaternes lovgivninger og ikke er beløb, der kan beregnes i medfør af bestemmelserne i forordning nr. 1408/71 selv.

Til støtte for denne fortolkning anførte Kommissionen sit eget forklarende notat, som var vedlagt dens oprindelige forslag til Rådet, og som førte til vedtagelse af forordning nr. 1408/71. Men det er efter min mening ikke tilladeligt at benytte sig af dette notat som hjælp til forordningens fortolkning, for det første fordi det ikke er offentliggjort, og for det andet fordi der ikke er nogen sikkerhed for den antagelse, at Rådets medlemmer eller forfatterne til tiltrædelsesakten — i et og alt delte Kommissionens opfattelse med hensyn til betydningen af artikel 50.

Som Domstolen ved, blev de erklæringer, som medlemsstaterne udfærdigede i henhold til artiklerne 5 og 96 i forordning nr. 1408/71, offentliggjort i samlet form i EFT C 12/11 af 24. marts 1973. Under overskriften »Minimumsydelser som omhandlet i artikel 50 i forordningen « anførte Belgien, Forbundsrepublikken Tyskland og Nederlandene alle »Ingen« Frankrig, Italien og Luxembourg specificerede på den anden side hver en række socialsikringsydelser, som i medfør af deres respektive lovgivninger under forskellige betingelser var undergivet et minimumskrav. De nye medlemsstaters erklæringer blev offentliggjort i EFT C 43/1 af 18. juni 1973. Under den pågældende overskrift anførte Danmark »Ingen«, medens Irland og Det forenede Kongerige hver specificerede visse ydelser, der var undergivet et minimumskrav eller blev udbetalt med faste beløb. Den

12. oktober 1973 blev der i EFT C 84/7 offentliggjort en berigtigelse til Belgiens erklæring, hvorved »Ingen« blev erstattet med »Invalidepensioner for minearbejdere«. Den 25. oktober 1975 blev der i EFT C 245/2 offentliggjort en »ny erklæring« fra Det forenede Kongerige, som fulgte efter den ajourføring af den engelske lovgivning om socialforsorg, der var sket ved Social Security Act 1975. Den 14. maj 1977 blev der i EFT C 89/2 offentliggjort en ændring til Det forenede Kongeriges erklæring, som satte »Ingen« i stedet for de særlige oplysninger, der var givet i erklæringen af 25. oktober 1975. Domstolen husker sikkert Kommissionens bemærkninger hertil. Det er imidlertid ikke et spørgsmål af direkte betydning i den foreliggende sag.

Hvad, der er af interesse i den foreliggende sag, er, at der ikke i nogen erklæring, som Belgien har afgivet, er nævnt noget om de minimumsydelser, der gælder ved aldersrenteydelser til grænse- og sæsonarbejdere. ONPTS fortalte os, at det så sig ude af stand til at give nogen forklaring på denne undladelse. De pågældende minimumsydelser blev indført ved en lov af 27. december 1973. Denne føjede et nyt stykke 5 til artikel 10 i kongelig anordning af 24. oktober 1967, som er den lovgivning, der gælder for alders- og efterladteydelser for arbejdstagere i Belgien.

Under forhandlingerne for denne Domstol blev der for første gang på Torris vegne fremført et argument, der gik ud på, at artikel 10, stk. 5 var uforenelig med fællesskabsretten, især a) fordi begunstigelsen ifølge bestemmelsen udtrykkeligt blev begrænset til belgiske statsborgere, og b) fordi den blev begrænset til grænse- og sæsonarbejdere. Tilsyneladende er artikel 10, stk. 5 i første henseende faktisk uforenelig med artikel 3 i forordning nr. 1408/71 — ud fra en umiddelbar betragtning. Men det ville ikke, alene på grundlag af det ufuldstændige argument, der er fremsat her, være mig muligt at antage, at denne bestemmelse var uforenelig med fællesskabsretten i den anden henseende. Det fremgår af det af ONPTS oplyste, at det belgiske parlament blev overbevist om, at der var vægtige grunde til at behandle grænse- og sæsonarbejdere anderledes end andre, og det er en kendsgerning, at forordning nr. 1408/71 selv indeholder en række særlige bestemmelser, der finder anvendelse på grænse- og sæsonarbejdere. I hvert fald mener jeg, at spørgsmål om, hvorvidt artikel 10, stk. 5 er forenelig med fællesskabsretten, ligger uden for rammerne af de spørgsmål, der er forelagt denne Domstol af Tribunal du travail de Liège.

Før jeg går igang med disse spørgsmål, bør jeg vist nævne, at ONPTS for en stor del, som det fremgår af bilagene til de skriftlige indlæg, der er indgivet på Torris vegne, selv bærer skylden for nærværende sagsanlæg ved at have indføjet et afsnit 4, som er affattet således, at det ser ud, som der gælder en minimumsydelse i alle tilfælde, i den »Vejledning«, der er trykt på bagsiden af den formular, ONPTS bruger til at give folk meddelelse om det pensionsbeløb, de er berettiget til, og om den måde, hvorpå dette beløb er blevet beregnet. Tilsyneladende har ONPTS rent faktisk i nogle tilfælde (men ikke i Torris eget) noteret beløbet på en minimumsydelse på formularens forside, skønt en sådan minimumsydelse ikke fandt anvendelse. Den således noterede minimumsydelse har undertiden, men ikke altid, været sammenfaldende med den berørte persons teoretiske ydelsesbeløb. Det blev fra Torris side gjort gældende, at hvis de påstande, der i denne sag er fremført på ONPTS's vegne, er rigtige, bør denne forvirrende praksis bringes til ophør. Heri er jeg enig.

De spørgsmål, der er forelagt Domstolen af Tribunal du travail, lyder som følger:

»Hvad skal der forstås ved 'minimumsydelse' i artikel 50 i Rådets forordning nr. 1408/71, når en stats lovgivning ikke hjemler minimumspension med et fast beløb, fordi ydelsernes beregning sker på grundlag af lønningernes størrelse og varigheden af de tilbagelagte forsikringsperioder?

Modsvarer minimumsydelsen i dette tilfælde den 'teoretiske pension', der beregnes efter forordningens artikel 46, stk. 2, litra a)?«

Jeg ville besvare disse spørgsmål ved simpelthen at erklære, at artikel 50 i forordning nr. 1408/71 ikke finder anvendelse, når en medlemsstats lovgivning ikke foreskriver nogen minimumsydelse.