FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER
fremsat den 8. februar 2000 *

1. Med det præjudicielle spørgsmål, som Bundessozialgericht (Tyskland) har forelagt Domstolen, ønsker den oplyst, om fællesskabsretten, og navnlig bestemmelserne om arbejdskraftens frie bevægelighed, er til hinder for, at der af bruttobeløbet af den pension, der tilkommer en vandrende arbejdstager i henhold til en kollektiv overenskomst, beregnes sygesikringsbidrag såvel i den stat, hvor pensionen udbetales, og som ikke indrømmer arbejdstageren ret til ydelser, som i den stat, hvor han bor, og af hvis lovgivning om social sikring han er omfattet.

I — De faktiske omstændigheder i hovedsagen

2. Manfred Sehrer, der er sagsøger i hovedsagen, er født i 1924. Siden han fyldte 60 år i 1984, har han oppebåret en alderspension fra Bundesknappschaft, som er den sagsøgte sociale sikringsinstitution. Han er bosat i Tyskland og er forsikret hos Krankenversicherung der Rentner (sygesikringen for pensionister). Desuden oppebærer han i Tyskland en supplerende pension fra mine- og stålarbejdernes forsikring, som udbetales af Landesversicherungsanstalt für das Saarland.

3. I Frankrig oppebærer han en alderspension fra Caisse de retraites complémentaires des ouvriers mineurs (tillægspensionskasse for minearbejdere), som ydes efter bestemmelser i en kollektiv overenskomst.

I den franske supplerende pensions bruttobeløb, som i det omtvistede tidsrum mellem december 1988 og september 1993 varierede mellem 2 384,19 og 2 538,45 FRF pr. kvartal, blev der fratrukket et sygesikringsbidrag svarende til 2,4% af beløbet. Bidragets størrelse varierede i samme periode mellem 57,22 FRF og 60,92 FRF pr. kvartal. Dette såkaldte »solidaritetsbidrag« gav ham ikke ret til ydelser af nogen art.

4. Da den sagsøgte sociale sikringsinstitution blev bekendt med, at Manfred Sehrer oppebar denne franske pension, krævede den, at han betalte bidrag til den tyske sygeforsikring beregnet på grundlag af den franske pensions bruttobeløb, uden fradrag af de bidrag, der allerede var betalt i

* Originalsprog: spansk.

Frankrig. Det beløb, som krævedes efterbetalt, udgør 1 005,67 DEM.

5. Manfred Sehrer's administrative klage blev afvist. I den sag, han anlagde ved Sozialgericht für das Saarland, fik han delvis medhold. Denne ret ophævede den sagsøgte institutions afgørelser, for så vidt som det heri blev fastslået, at den franske pensions bruttobeløb, som inkluderede det beløb, der blev fradraget som bidrag til den franske sygeforsikring, var bidragspligtigt i Tyskland. Sagsøgte frifandtes i øvrigt.

6. Landessozialgericht für das Saarland forkastede den anke, som den sagsøgte institution iværksatte. Bundesknappschaft iværksatte herefter »revisionsanke« til Bundessozialgericht.

Denne sag vedrører spørgsmålet, om den del af den supplerende pension, der er fradraget som bidrag til den franske sygeforsikring, som hævdet af den sagsøgte institution skal indgå i beregningsgrundlaget for bidraget til sygeforsikringen for pensionister i Tyskland i tidsrummet mellem december 1988 og september 1993.

II — Det præjudicielle spørgsmål

7. Bundessozialgericht, der skal træffe afgørelse i sagen, er i tvivl om, hvorvidt den dobbeltbelastning, som rammer en vandrende arbejdstager som Manfred Sehrer, strider mod princippet om ligebehandling. Hvis dette er tilfældet, ønskes det oplyst, om tilsidesættelsen af dette princip er begrundet i saglige hensyn.

8. Med henblik på afgørelsen af disse tvivlsspørgsmål har retten besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er artikel 6 samt artikel 48-51 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab såvel som artikel 3 i Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet [1], til hinder for nationale bestemmelser, hvorefter en fransk tillægspension, som ydes efter bestemmelser i en kollektiv overenskomst, i fuldt omfang belastes med såvel bidrag til den franske sygesikring som med bidrag til den tyske sygesikring for pensionister?«

1 — EFT 1971 II, s. 366.

III — Fællesskabsbestemmelserne

9. Traktatens artikel 48 (efter ændring nu artikel 39 EF) bestemmer, for så vidt som det er relevant for denne sag, følgende:

»...

2. [Arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet]... forudsætter afskaffelse af enhver i nationaliteten begrundet forskelsbehandling af medlemsstaternes arbejdstagere, for så vidt angår beskæftigelse, aflønning og øvrige arbejdsvilkår.«

10. Artikel 1, litra j), første og andet afsnit, i forordning nr. 1408/71, som ændret ved forordning (EØF) nr. 1247/92 [2], bestemmer, at i denne forordning

»betyder udtrykket 'lovgivning' for enhver medlemsstats vedkommende bestående eller fremtidig lovgivning, vedtægtsbestemmelser og alle andre gennemførelsesregler, der vedrører de i artikel 4, stk. 1 og 2, nævnte sociale sikringsgrene eller sikringsordninger eller de i artikel 4, stk. 2a, omhandlede særlige ikke-bidragspligtige ydelser.

Dette udtryk omfatter ikke bestemmelser i bestående eller fremtidige overenskomster, selv om der ved beslutning af en offentlig myndighed er tillagt sådanne overenskomstbestemmelser almindelig retsvirkning eller er foretaget en udvidelse af deres gyldighedsområde...«

Denne begrænsning kan i visse tilfælde ophæves af den pågældende medlemsstat ved afgivelse af en erklæring, som meddeles og offentliggøres i overensstemmelse med reglerne i artikel 97 i forordning nr. 1408/71.

11. Artikel 13, stk. 2, i forordning nr. 1408/71, som ændret ved forordning (EØF) nr. 2195/91 [3], bestemmer:

»...

2 — Rådets forordning af 30.4.1992 om ændring af forordning nr. 1408/71 (EFT L 136, s. 1).

3 — Rådets forordning af 25.6.1991 om ændring af forordning nr. 1408/71 og af forordning (EØF) nr. 574/72 om regler til gennemførelse af forordning nr. 1408/71 (EFT L 206, s. 2).

f) ... en person, som ophører med at være omfattet af en medlemsstats lovgivning, uden at han bliver omfattet af en anden medlemsstats lovgivning i overensstemmelse med en af reglerne i ovenstående litraer eller med en af de i artikel 14 til 17 omhandlede undtagelser eller særlige regler, [er] omfattet af lovgivningen i den medlemsstat, på hvis område han er bosat, i overensstemmelse med bestemmelserne i denne lovgivning alene.«

12. For så vidt angår bidrag, der påhviler pensionister eller rentemodtagere, bestemmer artikel 33 i forordning nr. 1408/71, som ændret ved forordning (EØF) nr. 2332/89 [4], følgende:

»1. Den institution i en medlemsstat, som det påhviler at udbetale en pension eller rente, og som efter den lovgivning, der gælder for institutionen, skal tilbageholde bidrag, der påhviler pensionisten eller rentemodtageren til dækning af naturalydelser, er berettiget til at foretage sådanne tilbageholdelser, beregnet i overensstemmelse med den pågældende lovgivning, i pensionen eller renten, for så vidt de i artikel 27, 28, 28a, 29, 31 og 32 omhandlede naturalydelser skal afholdes af en institution i den nævnte medlemsstat.

2. Når en pensions- eller rentemodtager i de i artikel 28a omhandlede tilfælde i kraft af sin bopæl skal indbetale bidrag, eller tilsvarende beløb skal tilbageholdes, til dækning af ydelser ved sygdom og moderskab i henhold til lovgivningen i den medlemsstat, på hvis område han har bopæl, kan sådanne bidrag ikke indkræves.«

IV — Retsforhandlinger for Domstolen

13. Der er inden for den i artikel 20 i EF-statutten for Domstolen fastsatte frist indgivet skriftlige indlæg af den tyske regering og af Kommissionen. Da ingen af parterne har anmodet om at afgive mundtlige indlæg, har Domstolen i overensstemmelse med procesreglementets artikel 104, stk. 4, besluttet at træffe afgørelse uden mundtlig forhandling.

14. Den tyske regering har fremhævet, at efter den lovgivning om social sikring, som Manfred Sehrer er omfattet af, er hele hans bruttoindtægt bidragspligtig og indeholder

4 — Rådets forordning af 18.7.1989 om ændring af forordning nr. 1408/71 og af forordning nr. 574/72 (EFT L 224, s. 1).

ikke undtagelser for tilfælde, hvor pensionen udbetales af en sikringsinstitution i en anden stat. Der er heller ikke i denne lovgivning taget højde for den situation, at denne institution fradrager en del af pensionen som bidrag til denne stats sygesikring.

Den tyske regering har anført, at fællesskabsretten som udgangspunkt forbyder dobbeltopkrævning af bidrag til sociale sikringsordninger. Da Manfred Sehrer med hensyn til sygesikring er fuldstændig dækket i Tyskland, bør han derfor kun betale sygesikringsbidrag i denne stat, idet bidragene i Frankrig ikke giver ham yderligere rettigheder eller fordele.

Det forhold, at der i Frankrig som bidrag til sygesikringen foretages et fradrag i den pension, som oppebæres af en vandrende arbejdstager, som ikke har bopæl på fransk område, og som ikke er omfattet af den franske lovgivning om social sikring, udgør efter den tyske regerings opfattelse en hindring for arbejdskraftens frie bevægelighed, som er forbudt i henhold til traktatens artikel 48, og som ikke kan begrundes i tvingende almene hensyn, fordi bidragene ikke giver den pågældende ret til hverken ydelser eller sociale fordele.

15. Kommissionen har indledningsvis anført, at det forhold, at Den Franske Republik pålægger en arbejdstager, som ikke er omfattet af fransk lovgivning, at betale sygesikringsbidrag, uden samtidig at give ham ret til ydelser, er i strid med princippet om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet.

Kommissionen har dernæst understreget, at hvis den tyske lovgivning uden forskel finder anvendelse på en vandrende arbejdstager og en arbejdstager, som ikke har udnyttet sin ret til fri bevægelighed, kan dette føre til et resultat, som er i strid med det formål, der forfølges med EF-traktatens artikel 48, 49 (efter ændring nu artikel 40 EF), 50 (nu artikel 41 EF) og 51 (efter ændring nu artikel 42 EF), hvilket beror på, at to eller flere medlemsstaters lovgivning vil finde anvendelse på den vandrende arbejdstagers pensionsrettigheder. I et sådant tilfælde forpligter princippet om loyalt samarbejde, som er fastsat i EF-traktatens artikel 5 (nu artikel 10 EF), medlemsstaternes kompetente myndigheder til at benytte sig af alle til rådighed stående midler for at sikre opfyldelsen af formålet med traktatens artikel 48 og efterprøve, om medlemsstatens lovgivning kan anvendes bogstaveligt på vandrende arbejdstagere og på samme vilkår, som den anvendes på fastboende arbejdstagere, uden at vandrende arbejdstagere herved mister en social fordel og som følge heraf måske vil afholde sig fra effektivt at udnytte deres ret til fri bevægelighed.

16. Med henblik på at opnå oplysninger om de sygesikringsbidrag, der er opkrævet af Manfred Sehrer's supplerende alderspen-

sion i Frankrig, har Domstolen stillet den franske regering et spørgsmål til skriftlig besvarelse. Ifølge oplysningerne i besvarelsen fradrages sygesikringsbidraget — som blev indført ved lov nr. 71-1129 af 28. december 1979 — i alle alderspensioner, uanset om der er tale om en grundpension eller en supplerende alderspension, som er helt eller delvist arbejdsgiverfinansierede. Bidraget benævnes et solidaritetsbidrag og giver ikke i sig selv ret til sygesikringsydelser, idet retten hertil opnås ved udbetalingen af pensionen, hvis den berettigede opfylder bopælskravet. Den andel, som i øjeblikket fradrages i supplerende pensioner, udgør 1%. Bidraget udgør dog 3,8% for personer, som er omfattet af den franske sygesikringsordning, men som ikke betaler det generelle socialsikringsbidrag, der kun opkræves af personer med skattemæssigt hjemsted i Frankrig.

V — Stillingtagen til det præjudicielle spørgsmål

17. Bundessozialgericht ønsker med sit spørgsmål at få oplyst, om fællesskabsretten og navnlig princippet om ligebehandling for så vidt angår arbejdskraftens frie bevægelighed er til hinder for, at en medlemsstat ved fastsættelsen af beregningsgrundlaget for bidragene til sygesikringen for en pensioneret vandrende arbejdstager, der er omfattet af statens lovgivning, som indkomst medregner bruttobeløbet af en pension, der udbetales i en anden medlemsstat på grundlag af en overenskomst, uden hensyntagen til, at en del af denne pension allerede er fradraget som bidrag til sygesikringen i denne stat.

18. Inden jeg fremsætter forslag til besvarelse af det præjudicielle spørgsmål, skal jeg undersøge bidragspligten i Frankrig og virkningerne heraf.

A — *Bidragspligten i Frankrig*

19. Det fremgår klart af gennemgangen af de faktiske omstændigheder, at Frankrig beregner sygesikringsbidrag af en pension, som ydes efter bestemmelser i en kollektiv overenskomst, skønt den berettigede ikke er omfattet af den franske lovgivning om social sikring og ikke har ret til sygesikringsydelser i Frankrig.

20. Det er ikke første gang, at en sådan lovgivning giver anledning til tvivl vedrø-

rende foreneligheden med princippet om arbejdskraftens frie bevægelighed. Frankrig er heller ikke den eneste medlemsstat, der benytter sig af denne fremgangsmåde for at skaffe socialsikringsordningen indtægter, selv om det utvivlsomt er det land, der udviser størst ihærdighed på området [5].

21. I 1985 blev Kongeriget Belgien dømt for traktatbrud [6], fordi loven om den obligatoriske syge- og invaliditetsforsikringsordning var i strid med artikel 33 i forordning nr. 1408/71. Overtrædelsen bestod konkret i, at alle personer, der var berettiget til en lovbestemt alders-, arbejdsophørs- eller efterladtepension eller lignende eller til ydelser af enhver art til supplering af sådanne pensioner, fra den 1. oktober 1980 skulle betale sygesikringsbidrag heraf, selv om de ikke boede i Belgien og i tilfælde af sygdom havde ret til ydelser i bopælsmedlemsstaten.

Jeg skal erindre om, at artikel 33 i forordning nr. 1408/71 berettiger den institution i en medlemsstat, som det påhviler at udbetale en pension, og som efter lovgivningen skal tilbageholde bidrag, der påhviler pensionisten til dækning af ydelser ved sygdom og moderskab, til at foretage sådanne tilbageholdelser, beregnet i overensstemmelse med statens lovgivning, i pensionen, for så vidt en institution i den nævnte medlemsstat skal bære udgifterne ved ydelserne ved sygdom og moderskab.

22. Det følger af den fortolkning, Domstolen anlagde i denne dom, og som er blevet bekræftet i Domstolens senere praksis [7], at en medlemsstat ikke kan tilbageholde bidrag i lovbestemte alders-, arbejdsophørs og efterladtepensioner, selv om der ikke består nogen direkte forbindelse mellem bidraget og den sikrede risiko, når de ydelser ved sygdom og moderskab, som de pågældende bidrag vedrører, ikke skal

5 — I øjeblikket verserer to sager herom for Domstolen. I sag C-34/98, Kommissionen mod Frankrig, er der nedlagt påstand om, at det fastslås, at Frankrig ved at opkræve et bidrag til dækning af underskuddet på de sociale sikringsordninger (CRDS) — idet provenuet herfra overføres til Caisse d'amortissement de la dette sociale — af erhvervsindtægter og ydelser ved arbejdsløshed, som oppebæres af arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende, der er bosat i Frankrig, men som arbejder i en anden medlemsstat og ikke er omfattet af den franske socialsikringslovgivning, har undladt af opfylde de forpligtelser, der påhviler det i henhold til EF-traktatens artikel 48 og artikel 52 (efter ændring nu artikel 43 EF), samt artikel 13 i forordning nr. 1408/71. I sag C-169/98, Kommissionen mod Frankrig, er der nedlagt påstand om, at det fastslås, at Frankrig ved at opkræve et generelt socialsikringsbidrag (CSG) — som har til formål at finansiere alle sikringsgrene i den generelle socialsikringsordning i Frankrig — af erhvervsindtægter og indkomstsurrogater for arbejdstagere, der er bosat i Frankrig, men ikke er omfattet af den franske socialsikringslovgivning, har undladt at opfylde de forpligtelser, der påhviler det i henhold til samme fællesskabsbestemmelser. Der blev afholdt retsmøde i disse to sager den 4.5.1999. Den 7.9.1999 fremsatte generaladvokat La Pergola forslag til afgørelse i sagerne, og han anfører heri, at selv om CRDS og CSG anvendes objektivt på alle, som er bosat i Frankrig, er det forhold, at vandrende arbejdstagere skal bidrage til finansieringen af en socialsikringsordning, som de ikke er tilknyttet, udtryk for, at de forskelsbehandles i forhold til fastboende arbejdstagere, som er de eneste, der har ret til ydelser i henhold til ordningen. Efter generaladvokatens opfattelse burde Domstolen give Kommissionen medhold i begge sager og domme Frankrig for traktatbrud.

6 — Dom af 28.3.1985, sag 275/83, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 1097.

7 — Dom af 16.1.1992, sag C-57/90, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 75, præmis 15, og af 6.2.1992, sag C-253/90, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 531, præmis 13.

udbetales af en institution i denne medlemsstat.

23. Som følge af Domstolens dom fra 1985 blev de belgiske bestemmelser, som blev kendt i strid med fællesskabsretten, ikke længere anvendt på pensioner udbetalt gennem den almindelige socialsikringsordning til fællesskabsstatsborgere med bopæl i en anden medlemsstat end Belgien, men de blev fortsat anvendt på deres supplerende alderspensioner [8].

Næsten det samme skete i Frankrig, hvor der blev indført bestemmelser om tilbageholdelse af et bidrag til finansiering af den almindelige socialsikringsordning i supplerende alderspensioner og førtidspensioner, uanset de berettigede personers bopæl.

24. Kommissionen anlagde derfor i 1990 traktatbrudssag mod både Belgien og Frankrig med henvisning til, at de ikke havde overholdt artikel 13, stk. 1, og artikel 33 i forordning nr. 1408/71 [9].

Selv om Kommissionen anerkendte, at hverken førtidspension eller supplerende pensionsydelser var omfattet af det saglige anvendelsesområde for forordning nr. 1408/71, var det dens opfattelse, at det i artikel 13, stk. 1, fastsatte grundlæggende princip om, at vandrende arbejdstagere altid kun er undergivet én medlemsstats lovgivning, er et generelt princip, der eksisterede forud for denne forordning, og som en vandrende arbejdstager kan påberåbe sig med henblik på at undgå at skulle betale bidrag til sygesikringen i to medlemsstater, når han kun er forsikret mod den pågældende risiko i en af disse.

8 — Sag C-347/98, Kommissionen mod Belgien, som verserer for Domstolen, vedrører en påstand om, at det fastslås, at Belgien ved at opkræve personlige bidrag på 13,7% af pensioner ved erhvervssygdom, der tilkommer personer, som ikke længere udøver erhvervsmæssig beskæftigelse eller selvstændig virksomhed i Belgien, og som har taget bopæl i en anden medlemsstat, og derfor alene er omfattet af lovgivningen i denne stat, har tilsidesat forpligtelser, der påhviler Belgien i henhold til artikel 13, stk. 2, litra f), i forordning nr. 1408/71. Ifølge Kommissionen kan de belgiske myndigheder ikke fradrage bidrag i de belgiske pensioner ved erhvervssygdom, som tilkommer personer i denne situation.

9 — I sag C-68/99, som også verserer for Domstolen, har Kommissionen nedlagt påstand om, at det fastslås, at Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EF-traktatens artikel 51, 52 og/eller 59 (efter ændring nu artikel 49 EF) samt afsnit II i forordning nr. 1408/71 [artikel 13, stk. 1, og stk. 2, litra b), sammenholdt med artikel 14a, stk. 2, første punktum], idet Tyskland også anvender § 23 ff. i Künstlersozialversicherungsgesetz (den tyske lov om social sikring for kunstnere) på kunstnere og journalister, som har bopæl i en anden medlemsstat og normalt udøver selvstændig virksomhed både der og i Tyskland, og som dermed med hensyn til de sociale sikringsordninger udelukkende er omfattet af lovgivningen i den medlemsstat, på hvis område de har bopæl. Ifølge Kommissionen udgør den afgift, som er pålagt forlagsvirksomheder og presseagenturer, i form af en procentdel af det honorar, som betales for kunstneriske eller journalistiske værker eller arbejder, selv om arbejdstageren ikke er forpligtet til at være medlem af den sociale sikringsordning for kunstnere, objektivt set et arbejdsgiverbidrag, der har samme virkninger som et socialt sikringsbidrag, både i forhold til virksomhedsejerne og den pågældende kunstner eller journalist. Hvis der er tale om kunstnere eller journalister, der er medlemmer af den sociale sikringsordning i en anden medlemsstat i overensstemmelse med forordning nr. 1408/71, er disse virkninger uforenelige med både ordlyden af og formålet med forordningen, som med henblik på at undgå dobbeltbetaling af socialsikringsbidrag bestemmer, at en forsikret person kun kan være undergivet lovgivningen i én medlemsstat.

25. I dommene i disse sager [10] bemærkede Domstolen først, at modtagerne af en af disse typer pensioner er arbejdstagere som omhandlet i artikel 1, litra a), i forordning nr. 1408/71, og at de er omfattet af dens personkreds som afgrænset i forordningens artikel 2, hvorefter den fastslog, at princippet om, at kun én lovgivning finder anvendelse, dog kun gælder for de situationer, der er omfattet af forordningens artikel 13, stk. 2, og artikel 14-17, som fastsætter de lovvalgsregler, der skal anvendes i hvert enkelt tilfælde. Da modtagerne af førtidspension eller supplerende pensionsydelser ikke befandt sig i en af disse situationer, kunne de ikke påberåbe sig dette princip [11].

26. Med hensyn til artikel 33 i forordning nr. 1408/71 udtalte Domstolen, at enhver stat, som ifølge den nationale lovgivning skal udrede en pension eller en rente, må anses for at være den medlemsstat, som det påhviler at udbetale en pension eller en rente.

27. Artikel 1, litra j), bestemmer imidlertid, at udtrykket »lovgivning« ikke omfatter bestemmelser i bestående eller fremtidige overenskomster, selv om der ved beslutning af en offentlig myndighed er tillagt sådanne overenskomstbestemmelser almindelig retsvirkning eller er foretaget en udvidelse af deres gyldighedsområde, medmindre denne begrænsning i bestemte tilfælde er ophævet ved en af den pågældende medlemsstat afgiven erklæring.

Kommissionen anerkendte, at de belgiske supplerende pensionsordninger og de franske ordninger vedrørende førtidspension og supplerende pensionsydelser ikke var lovgivning i denne bestemmelses forstand, eftersom de var blevet vedtaget ved overenskomster indgået af de kompetente myndigheder med de faglige eller tværfaglige organisationer, fagforeninger eller virksomheder eller ved kollektive overenskomster indgået af arbejdsmarkedets parter, og ikke havde være genstand for en sådan erklæring.

Domstolen tiltrådte denne opfattelse [12] og frifandt sagsøgte i begge sager.

28. Kommissionen anfører nu, at den forpligtelse til at betale bidrag til sygesikringen i Frankrig, som under de beskrevne omstændigheder er pålagt Manfred Sehrer, strider mod traktatens bestemmelser om arbejdskraftens frie bevægelighed, men drager tilsyneladende ikke praktiske konklusioner af denne påstand.

10 — Fodnote 7.

11 — Dette er ændret med Rådets vedtagelse af forordning nr. 2195/91, hvorved der blev indsat et litra f) i artikel 13, stk. 2, i forordning nr. 1408/71.

12 — Denne betragtning fremsættes igen i dommen af 24.9.1998 (sag C-35/97, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 5325), som vedrører supplerende pensionsordninger, som er vedtaget ved overenskomster indgået af de kompetente myndigheder med de faglige og tværfaglige organisationer, fagforeninger eller virksomheder, eller ved kollektive overenskomster indgået af arbejdsmarkedets parter og gjort tvungne ved artikel L 731-5 i code de la sécurité sociale.

Den tyske regering deler denne opfattelse og har desuden, såfremt Domstolen måtte finde, at opkrævning af disse bidrag i Frankrig er forenelig med fællesskabsretten, understreget, at dette forhold ikke ændrer ved dens ret til at opkræve bidrag til den tyske sygesikring af bruttobeløbet af den pågældendes samlede indkomst, uanset om den er oppebåret i Tyskland eller stammer fra udlandet, og uden hensyntagen til, at der allerede er betalt bidrag af en del af denne indkomst.

29. I den forbindelse skal jeg gøre to bemærkninger. For det første er jeg enig med Kommissionen i, at de franske bestemmelser, som de er beskrevet i denne sag, som Frankrig end ikke har interveneret i, kan anses for at være en hindring for arbejdskraftens frie bevægelighed og i strid med traktatens artikel 48. Der er nemlig tale om lovgivning, som kan få en arbejdstager til at afholde sig fra at flytte til Frankrig for at udøve en erhvervsmæssig beskæftigelse, hvis konsekvensen heraf bliver, at han — selv om han ikke bor i Frankrig — skal betale bidrag til den franske sygesikring af den pension, han får ret til ved sin pensionering, uden at dette medfører ret til ydelser.

Domstolen kan dog kun undersøge nationale bestemmelsers forenelighed med fællesskabsretten i forbindelse med en traktatbrudssag, som alene Kommissionen eller en anden medlemsstat kan anlægge. Kommissionen har imidlertid ikke anlagt traktatbrudssag mod Frankrig med henblik på at få Domstolen til at afgøre, om denne lovgivning er forenelig med princippet om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet. Heller ikke Tyskland har indbragt en sådan sag, selv om det i henhold til EF-traktatens artikel 170 (nu artikel 227 EF) har mulighed herfor.

For det andet har den nationale ret ikke med sit spørgsmål anmodet Domstolen om at undersøge den franske lovgivning [13], idet det i forelæggelseskendelsen udtrykkeligt anføres, at sagsøgeren i hovedsagen alene kan rejse spørgsmålet om lovligheden af opkrævningen af bidraget til den franske sygesikring under en sag anlagt ved de franske domstole.

30. Situationen havde været en helt anden, hvis Manfred Sehrer ikke havde anfægtet den sagsøgte socialsikringsinstitutions

13 — I dommen af 10.11.1982 (sag 261/81, Rau, Sml. s. 3961) undersøgte Domstolen efter anmodning fra en tysk ret, om den belgiske lovgivning indeholdt en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion som omhandlet i EF-traktatens artikel 30 (efter ændring nu artikel 28 EF). I dommen af 23.11.1989 (sag C-150/88, Parfümeriefabrik 4711, Sml. s. 3891) fortolkede Domstolen på anmodning af en anden tysk ret Rådets direktiv 76/768/EØF af 27.7.1976 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om kosmetiske midler (EFT L 262, s. 169) i relation til de italienske bestemmelser om emballering, markedsføring og benævnelse af kosmetiske midler. I begge sager blev Domstolen anmodet om at tage stilling til lovgivning i en anden medlemsstat end den, hvori den forelæggende ret var beliggende, men derudover havde de to sager det til fælles, at det var denne lovgivning, der havde givet anledning til de kontraktbrud, der var baggrunden for sagerne.

beslutning om at beregne sygesikringsbidrag af den del af pensionen, som der allerede var betalt bidrag af i Frankrig, ved de tyske retter, men i stedet havde anlagt sag ved en fransk ret under påberåbelse af, at forpligtelsen til at betale bidrag i Frankrig, uden at opnå ret til ydelser, udgjorde en hindring for arbejdskraftens frie bevægelighed, og denne ret havde forelagt spørgsmålet til præjudiciel afgørelse. Det forhold, at han ikke har gjort dette, udelukker imidlertid ikke, at det præjudicielle spørgsmål, som er forelagt af den tyske ret, kan realitetsbehandles.

31. I Celestini-dommen [14] besvarede Domstolen præjudicielle spørgsmål, som var forelagt af en italiensk ret, skønt Kommissionen og den tyske regering havde rejst formalitetsindsigelse, bl.a. fordi de italienske retter ikke havde kompetence til at påkende tvisten i hovedsagen, og fordi sagen var af fiktiv karakter.

I sagen for den nationale ret havde den ene part sagsøgt den anden for ikke at have opfyldt en salgskontrakt vedrørende et parti vin, som skulle leveres i Tyskland. Da vinen ankom fra Italien, blev den underkastet kontrol af de tyske myndigheder, selv om den var ledsaget af analysecertifikater, der var udstedt af behørigt autoriserede laboratorier i Italien, og som attesterede, at vinen var i overensstemmelse med fællesskabslovgivningen. Efter at vinen først var blevet analyseret efter de traditionelle metoder og dernæst efter den metode, der kaldes »fastsættelse af isotopforholdet O_{18}/O_{16} i vinens vandindhold«, beslaglagde de tyske myndigheder vinen og sendte den retur til Italien med henvisning til, at den var blevet tilsat vand.

Ingen af sagens to parter, der begge anfægtede lovligheden af metoden til fastsættelse af isotopforholdet O_{18}/O_{16} i vinens vandindhold, havde rejst sag ved de tyske retter, der var enekompetente til at træffe afgørelse vedrørende gyldigheden af den retsakt, ved hvilken de tyske myndigheder havde erklæret den indførte vin uegnet til menneskelig konsum. Det forekommer imidlertid ikke klart, om parterne forinden var blevet enige om at anmode Domstolen om en afgørelse ved hjælp af en fiktiv tvist.

32. Heller ikke i denne sag er parterne blevet enige om at skabe en fiktiv tvist.

33. Med hensyn til relevansen af det forelagte spørgsmål er det Domstolens faste praksis, at det udelukkende tilkommer de nationale retter, for hvem en tvist er indbragt, og som har ansvaret for den retsafgørelse, der skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at de kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, de forelægger

14 — Dom af 5.6.1997, sag C-105/94, Sml. I, s. 2971.

Domstolen. En afvisning fra realitetsbehandling af en anmodning fra en national ret er kun mulig, hvis det viser sig, at den ønskede fortolkning af fællesskabsretten åbenbart savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand [15].

I Celestini-sagen havde den italienske ret udtalt, at såfremt Domstolens besvarelse indebar, at metoden til fastsættelse af isotopforholdet O_{18}/O_{16} i vinens vandindhold var forenelig med fællesskabsretten, kunne den ikke give Celestini medhold i søgsmålet. Domstolen fandt ikke, at det tilkom den at rejse tvivl om denne bedømmelse.

I denne sag har Bundessozialgericht i sin forelæggelseskendelse fastslået, at selv om Manfred Sehrer kunne have anlagt sag ved de franske retter, har han ikke gjort det, men valgt at anfægte den beslutning, der på grund af størrelsen af bidragssatsen rammer ham hårdest. Eftersom det forelagte spørgsmål er relevant for den nationale rets afgørelse og vedrører fortolkningen af fællesskabsretten, er Domstolen principielt forpligtet til at træffe afgørelse herom [16].

15 — Jf. senest dom af 18.6.1998, sag C-266/96, Corsica Ferries France, Sml. I, s. 3949, og af 26.11.1998, sag C-7/97, Bronner, Sml. I, s. 7791.

16 — Jf. særlig dom af 5.10.1995, sag C-125/94, Aprile, Sml. I, s. 2919, præmis 16 og 17, og af 15.12.1995, sag C-415/93, Bosman, Sml. I, s. 4921, præmis 59.

B — *Besvarelsen af det præjudicielle spørgsmål*

34. Den omstændighed, at både den supplerende alderspension, som Manfred Sehrer oppebærer i Frankrig, og den tillægspension, der udbetales ham i Tyskland af forsikringen for mine- og stålarbejdere, er baseret på overenskomstbestemmelser, som ikke er omfattet af definitionen på »lovgivning« i artikel 1, litra j), i forordning nr. 1408/71, indebærer i praksis, at han kun oppebærer én alderspension, som falder inden for det saglige anvendelsesområde for denne forordning, nemlig den lovbestemte alderspension, som han oppebærer fra Bundesknappschaft i Tyskland, hvor han er bosat [17].

I henhold til artikel 13, stk. 2, litra f), i forordning nr. 1408/71 [18] er Manfred Sehrer omfattet af lovgivningen om social sikring i den medlemsstat, hvor han er bosat, og han er forsikret mod risikoen for sygdom i denne stat, hvorfor det efter denne medlemsstats sociale sikringsordning kan kræves, at han betaler bidrag til finansieringen heraf.

35. Afdeling 5 i kapitel 1 i afsnit III i forordning nr. 1408/71 omhandler pensio-

17 — Havde det i stedet for den tyske pension været den franske, som var en lovbestemt pension, ville artikel 17a i forordning nr. 1408/71 kunne anvendes på Manfred Sehrer, hvorved han ville kunne fritages for at betale bidrag i Tyskland.

18 — Litra f) blev indsat ved forordning nr. 2195/91 for at udfylde den lakune i lovvalgsreglerne i artikel 13 i forordning nr. 1408/71, der var blevet konstateret efter Domstolens dom af 12.6.1986 (sag 302/84, Ten Holder, Sml. s. 1821).

nisters eller rentemodtageres og deres familiemedlemmers ret til ydelser ved sygdom og moderskab. Manfred Sehrer kan dog ikke påberåbe sig nogen af bestemmelserne i denne afdeling, eftersom de vedrører tilfælde, hvor en person oppebærer en pension eller rente i medfør af lovgivningen i to eller flere medlemsstater (f.eks. som omhandlet i artikel 27 og 28a), eller hvor en person oppebærer en pension i medfør af lovgivningen i én enkelt medlemsstat, men hvor der ikke er ret til ydelser i bopælslandet (som omhandlet i artikel 28).

Manfred Sehrer's situation er heller ikke omfattet af forordningens artikel 33, som berettiger den institution i en medlemsstat, som det påhviler at udbetale en pension, og som efter den lovgivning, der gælder for institutionen, skal tilbageholde bidrag, der påhviler pensionisten til dækning af naturalydelser, til at foretage sådanne tilbageholdelser i pensionen. Hvis denne bestemmelse fandt anvendelse, ville den forhindre Tyskland i at opkræve bidrag af den pension, som Manfred Sehrer oppebærer i Frankrig, men bestemmelsen forudsætter, at ydelserne ved sygdom og moderskab udbetales i overensstemmelse med artikel 27, 28 og 28a, og som netop anført er ingen af disse relevante for denne sag.

36. På grundlag af det anførte skal jeg konkludere, at Manfred Sehrer's rettigheder på socialsikringsområdet udelukkende reguleres af tysk lovgivning. Dette betyder imidlertid ikke, at de tyske myndigheder ved anvendelsen af tysk lovgivning på en vandrende arbejdstager kan se bort fra traktatens bestemmelser om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet.

37. Den omstændighed, at Manfred Sehrer er tysk statsborger, er ikke til hinder for, at han kan påberåbe sig fællesskabsretten over for den medlemsstat, i hvilken han er statsborger, idet han har udnyttet en af de ved traktaten tilkendte frihedsrettigheder. I Scholz-dommen [19] og Terhoeve-dommen [20] fastslog Domstolen, at enhver statsborger i en medlemsstat, som har udnyttet sin ret i henhold til arbejdskraftens frie bevægelighed, og som har haft beskæftigelse i en anden medlemsstat, er omfattet af anvendelsesområdet for traktatens artikel 48 uanset bopæl og statsborgerskab.

38. Den nationale ret, som har forelagt det præjudicielle spørgsmål, ønsker en fortolkning af traktatens artikel 6 (efter ændring nu artikel 12 EF), der inden for traktatens anvendelsesområde forbyder al forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, af traktatens artikel 48, som gennemfører og konkretiserer princippet om ligebehandling for så vidt angår arbejdskraftens frie bevægelighed, og af artikel 3 i forordning nr. 1408/71, som Rådet udstedte for at opfylde sin forpligtelse efter traktatens artikel 51 til at gennemføre arbejdskraftens

19 — Dom af 23.2.1994, sag C-419/92, Sml. I, s. 505, præmis 9.
20 — Dom af 26.1.1999, sag C-18/95, Sml. I, s. 345, præmis 27.

frie bevægelighed, og som indeholder samme princip.

39. Den omtvistede tyske lovgivning, hvorefter der beregnes sygesikringsbidrag af den forsikrede persons samlede indkomst, indebærer ikke nogen direkte forskelsbehandling på grundlag af nationalitet. Den opstiller heller ikke betingelser, som lettere vil kunne opfyldes af landets egne statsborgere, eller som i højere grad vil skade arbejdstagere, som er statsborgere i andre medlemsstater, hvorfor den ikke medfører nogen indirekte forskelsbehandling.

40. I overensstemmelse med fast retspraksis er traktatens artikel 48 udtryk for et grundlæggende princip, som er fastslået i EF-traktatens artikel 3, litra c) (efter ændring nu artikel 3, litra c), EF), hvori det hedder, at Fællesskabets virke, med de i EF-traktatens artikel 2 nævnte mål for øje (efter ændring nu artikel 2 EF), skal indebære fjernelse af hindringerne for den frie bevægelighed for personer mellem medlemsstaterne [21].

Domstolen har ligeledes fastslået, at alle traktatens bestemmelser vedrørende den frie bevægelighed for personer skal gøre det lettere for fællesskabsborgerne at udøve erhvervsmæssig beskæftigelse af enhver art på hele Fællesskabets område, og at disse bestemmelser indeholder et forbud mod foranstaltninger, som kan skade disse borgere, såfremt de ønsker at udøve en erhvervsmæssig beskæftigelse på en anden medlemsstats område [22].

41. Det står fast, at på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin tilkommer det den enkelte medlemsstat i sin lovgivning at fastsætte vilkårene for retten eller pligten til at blive tilknyttet en socialsikringsordning og de relevante betingelser herfor [23] og at fastsætte, hvilke indkomster der skal tages hensyn til ved beregningen af bidrag til sociale sikringsordninger [24]. Bortset fra artikel 14d i forordning nr. 1408/71, som indeholder forskellige, meget specielle bestemmelser, som ikke er relevante i den foreliggende sag, regulerer fællesskabsrettens bestemmelser om arbejdskraftens frie bevægelighed nemlig ikke sammensætningen af beregningsgrundlaget for bidragene til de nationale socialsikringsordninger.

42. Som jeg allerede anførte i mit forslag til afgørelse i Terhoeve-

21 — Dom af 7.7.1976, sag 118/75, Watson og Belmann, Sml. s. 1185, præmis 16, og af 7.7.1992, sag C-370/90, Singh, Sml. I, s. 4265, præmis 15, og Terhoeve-dommen, fodnote 20, præmis 36.

22 — Terhoeve-dommen, fodnote 20, præmis 37. Jf. endvidere domme af 7.7.1988, sag 143/87, Stanton, Sml. s. 3877, præmis 13, og forenede sager 154/87 og 155/87, Wolf m.fl., Sml. s. 3897, præmis 13, samt Singh- og Bosman-dommene (fodnote 21 og 16, henholdsvis præmis 16 og 94).

23 — Dom af 18.5.1989, sag 368/87, Hartman Troiani, Sml. s. 1333, præmis 21, af 21.2.1991, sag C-245/88, Daalmeijer, Sml. I, s. 555, præmis 15, og af 20.10.1993, sag C-297/92, Baglieri, Sml. I, s. 5211, præmis 13.

24 — Terhoeve-dommen, fodnote 20, præmis 51.

sagen [25], skal medlemsstaterne ved udøvelsen af denne kompetence til at bestemme, hvilke elementer der skal indgå i beregningsgrundlaget for bidragene til de sociale sikringsordninger, ikke alene overholde lighedsprincippet og anvende disse regler uden forskelsbehandling både på egne statsborgere og på statsborgere i andre medlemsstater, men de skal endvidere sørge for, at de nationale bestemmelser om social sikring ikke udgør nogen hindring for den faktiske udøvelse af den i traktatens artikel 48 sikrede grundrettighed, og at den arbejdstager, der har udnyttet sin ret til fri bevægelighed, ikke lider skade for så vidt angår rettigheder på socialsikringsområdet i forhold til de arbejdstagere, der udelukkende er beskæftiget i én medlemsstat.

43. I overensstemmelse med Domstolens praksis udgør bestemmelser, som forhindrer en statsborger i en medlemsstat i at forlade sit oprindelsesland med henblik på at udøve retten til fri bevægelighed, eller som får ham til at afholde sig fra dette forehavende, hindringer for denne frihed, uanset om de finder anvendelse uafhængigt af de pågældende arbejdstageres nationalitet [26].

44. Med hensyn til den omtvistede tyske lovgivning, som anvendes ens på vandrende og fastboende arbejdstagere, kan denne kun være til skade for førstnævnte. I praksis er det nemlig ikke videre sandsynligt, at der af den indkomst, der oppebæres af en fastboende arbejdstager, som er omfattet af tysk lovgivning, foretages en dobbeltopkrævning af samme sociale sikringsbidrag. En arbejdstager, der har udnyttet sin ret til fri bevægelighed og derved har opnået ret til en eller flere pensioner i andre medlemsstater, kan derimod — hvis der er tale om alderspensioner, som ikke er omfattet af anvendelsesområdet for forordning nr. 1408/71 — pålægges endnu en gang at betale sygesikringsbidrag af den bruttoindkomst, hvoraf et sådant bidrag allerede én gang er beregnet i en anden medlemsstat.

På denne baggrund må jeg antage, at udsigten til at skulle betale dobbelte sociale sikringsbidrag af bruttobeløbet af en alderspension, som en arbejdstager har optjent ret til gennem hele sit arbejdsliv, kan få denne arbejdstager til at afholde sig fra at udøve sin ret til fri bevægelighed.

45. På baggrund af det anførte er det min opfattelse, at en national lovgivning som den, der er omhandlet i hovedsagen, udgør en hindring for arbejdskraftens frie bevægelighed, der er forbudt i traktatens artikel 48, fordi der ved fastsættelsen af beregningsgrundlaget for bidragene til den pågældende stats sygesikring ikke tages

25 — Forslag til afgørelse i Terhoeve-sagen, fodnote 20, Sml. I, s. 348 ff., særlig punkt 67, 68 og 69.

26 — Dom af 7.3.1991, sag C-10/90, Masgio, Sml. I, s. 1119, præmis 18 og 19, og Bosman-dommen, fodnote 16, præmis 96.

hensyn til, at en del af den pension, den berørte person oppebærer i en anden medlemsstat i henhold til bestemmelser i en kollektiv overenskomst, allerede er fratrukket pensionens bruttobeløb som bidrag til sygesikringen i denne stat.

46. Den tyske ret, som har forelagt det præjudicielle spørgsmål, nævner i forelæggelseskendelsen, at hvis Domstolen måtte finde, at dobbeltbelastningen af vandrende arbejdstagere strider mod lighedsprincippet, ønsker den endvidere oplyst, om forskelsbehandlingen kan begrundes i saglige hensyn. Retten har imidlertid hverken ladet dette forhold indgå i det forelagte spørgsmål eller anført nogen begrundelse for forskelsbehandlingen i dens kendelse.

Under disse omstændigheder skal jeg for at gøre det kort henvise til Domstolens omfattende praksis vedrørende omstændigheder, som kan begrunde indirekte forskelsbehandling og hindringer for den frie bevægelighed for personer, og som jeg har anført i mit forslag til afgørelse i Terhoeve-sagen [27].

C — *Afsluttende bemærkninger*

47. Selv om Domstolen ikke kan udtale sig herom under denne præjudicielle procedure, vil jeg ikke slutte uden at pege på de særligt negative konsekvenser for den frie bevægelighed for personer, som nationale lovgivninger som den franske efter min opfattelse har, selv om Domstolen endnu aldrig har erklæret en sådan lovgivning traktatstridig. På grundlag af en lovgivning med de beskrevne eller lignende karakteristika foretages fradrag som bidrag til de nationale sociale sikringsordninger i indkomst, som oppebæres i den pågældende stat af vandrende arbejdstagere eller grænsearbejdere, der enten er erhvervsaktive eller — som Manfred Sehrer — pensionerede, og som har bopæl i en anden medlemsstat, skønt de pågældende personer er omfattet af lovgivningen om social sikring i denne anden medlemsstat.

Når disse beløb opkræves som socialsikringsbidrag af en stat, som ikke til gengæld indrømmer den pågældende person sociale ydelser af nogen art, og ikke som direkte skatter, hvilket de — uanset deres konkrete formål — i virkeligheden er, har det to konsekvenser, hvoraf den ene er mere negativ end den anden for en erhvervsaktiv eller pensioneret vandrende arbejdstager eller grænsearbejder. Den ene er, at han må betale bidrag i en anden medlemsstat for at opnå ret til sociale sikringsydelser. Den anden er, at han ikke kan påberåbe sig de gældende dobbeltbeskatningsoverenskomster, som medlemsstaterne har indgået for at undgå, at indkomst, som allerede er beskattet i en medlemsstat, beskattes endnu en gang i bopælsstaten.

27 — Fodnote 25, særlig punkt 54-64.

VI — Forslag til afgørelse

48. Sammenfattende foreslår jeg Domstolen, at det af Bundessozialgericht stillede spørgsmål besvares således:

»EF-traktatens artikel 48 (efter ændring nu artikel 39 EF) er til hinder for, at en medlemsstat ved fastsættelsen af beregningsgrundlaget for sygesikringsbidraget for en pensioneret vandrende arbejdstager, der er omfattet af statens lovgivning, medregner bruttobeløbet af en pension, som udbetales i en anden medlemsstat på grundlag af bestemmelser i en kollektiv overenskomst, uden at tage hensyn til, at en del af denne pension allerede er blevet fratrukket som sygesikringsbidrag i denne stat.«