FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT SIEGBERT ALBER

fremsat den 26. marts 1998 *

A — Indledning

1. Det foreliggende traktatbrudssøgsmål vedrører en særlig pensionsordning for grænsearbejdere, som er bosat i Belgien, og som var beskæftiget i den franske stålindustri, da deres beskæftigelse ophørte som følge af de massefyringer, der fulgte i kølvandet på krisen i stålindustrien i 1976, i henhold til afskedigelsesvilkår, som var fastsat ved kollektiv overenskomst.

2. Således indgik arbejdsmarkedets parter den 24. juli 1979 en »convention générale de protection sociale pour le personnel des sociétés sidérurgiques de l'Est et du Nord concernées par les restructurations« (en almindelig overenskomst for social sikring af medarbejderne i de østlige og nordlige stålvirksomheder, som er berørt af omstruktureringerne, herefter »CGPS«). Ifølge denne overenskomst tildeltes arbejdstagere, hvis beskæftigelse var blevet afbrudt førtidigt, tillægspensionspoint i forbindelse med den almindelige tillægspensionsordning, indtil de havde opnået den almindelige pensionsalder [1]. Grænsearbejdere bosat i Belgien var udelukket fra retten til »gratis tillægspensionspoint« [2]. Denne kategori af personer er i stedet omfattet af særlige bestemmelser i bilag VI til CGPS. Bilagets artikel 4 vedrører de sociale garantier. Bestemmelsen vedrører næsten samtlige sociale garantier, som er indgået for de afskedigede arbejdstagere, og som er opregnet i artikel 27 i CGPS. Den overtager hverken artikel 27, stk. 5, som omhandler særlige boligbetingelser, eller artikel 27, stk. 2, punkt 2.1, som vedrører de omtvistede (gratis) tillægspensionspoint i den almindelige tillægspensionsordning.

3. Denne særlige situation fører til, at grænsearbejdere bosat i Belgien modtager en pension, som er mindre end den, der tilfalder deres kolleger bosat i Frankrig, når de når pensionsalderen. Kommissionen har anlagt nærværende traktatbrudssøgsmål som følge af klager fra sådanne grænsearbejdere, som befandt sig i denne ufordelagtige situation.

Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

1) Det fastslås, at Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til

* Originalsprog: tysk.

1 — Jf. artikel 27, stk. 2, punkt 2.1, i CGPS.

2 — Points gratuits de retraite complémentaire i artikel 27, stk. 2, punkt 2.1, i CGPS' forstand.

EF-traktatens artikel 48, stk. 2, og artikel 7 i forordning (EØF) nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet [3], da den udelukker grænsearbejdere, som er bosat i Belgien, fra at kunne modtage tillægspensionspoint, når deres beskæftigelse er blevet afbrudt førtidigt.

2) Den Franske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Den Franske Republik har nedlagt følgende påstande:

1) Frifindelse.

2) Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Jeg skal vende tilbage til parternes anbringender i forbindelse med min stillingtagen.

B — Parternes anbringender

4. Ifølge *Kommissionen* udgør den omstændighed, at grænsearbejdere bosat i Belgien i forhold til den franske tillægspensionsordning sættes i en ufordelagtig situation, en tilsidesættelse af traktatens artikel 48, stk. 2, og artikel 7 i forordning nr. 1612/68. Efter Kommissionens opfattelse foreligger der indirekte forskelsbehandling, idet forskelsbehandlingen ikke er knyttet til nationaliteten, men til bopælen, hvilket har tilsvarende virkninger. Formelt består tilknytningskriteriet i, at »Assedic« [4] udbetaler en ydelse i den periode, hvor den pågældende enten er arbejdsløs eller førtidspensioneret. Udbetalingsperioderne udløser tildelingen af tillægspensionspoint. Eftersom arbejdsløse eller førtidspensionerede arbejdstagere, som er bosat i Belgien, henhører under den belgiske ordning — og således modtager ydelser ved arbejdsløshed i Belgien — opfylder de ikke dette kriterium.

5. Uanset at forskelsbehandlingen udspringer af en kollektiv overenskomst, som er indgået mellem arbejdsmarkedets parter, finder Kommissionen, at den franske stat bærer det retlige ansvar herfor. Det er den franske stat, der er ansvarlig for iværksættelsen af den økonomiske del af aftalerne.

3 — EFT 1968 II, s. 467.

4 — Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce.

6. Den almindelige tillægspensionsordning beror også på en overenskomst mellem arbejdsmarkedets parter. Den udgør ikke desto mindre en tvungen ordning. Aftalerne er godkendt af den franske stat og er ved lov af 29. december 1972 [5] erklæret for almengyldige.

7. Kommissionen anerkender ganske vist, at ordningen hovedsagelig forvaltes af arbejdsmarkedets parter, eftersom ordningen er baseret på bidrag fra lønmodtagere og arbejdsgivere. Ordningen henhører dog i sidste ende under overenskomsterne mellem arbejdsmarkedets parter og den offentlige forvaltning, idet staten spiller en aktiv rolle med henblik på at sikre den supplerende ordnings økonomiske ligevægt.

8. Den *franske regering* har først henvist til CGPS' oprindelse og målsætninger. Overenskomsten har navnlig til formål at sikre samtlige afskedigede arbejdstagere, herunder grænsearbejdere, en minimumsindkomst (ressource minimum garantie) [6]. Den »garanterede minimumsindkomst« består af forskellige komponenter. Der er for det første tale om ydelser ved arbejdsløshed i henhold til den lovbestemte sociale sikringsordning, idet disse ydelser i kraft af et tilskud fra den franske stat beløber sig til et vist niveau [7].

9. I henhold til bilag VI til CGPS henvises grænsearbejdere bosat i Belgien først til ydelserne under den belgiske ordning [8], idet disse ligeledes suppleres af tilskud (allocations complémentaires) fra den franske stat [9].

10. Den franske regering gør gældende, at særstillingen for grænsearbejdere bosat i Belgien for det første skyldes artikel 71 i forordning (EØF) nr. 1408/71 [10], som med hensyn til ydelser ved arbejdsløshed henviser grænsearbejdere til ordningen i den medlemsstat, i hvilken de er bosat. For det andet understreger den, at det under forhandlingerne med de kompetente belgiske myndigheder blev aftalt, at arbejdstagere, som er bosat i Belgien, og som er gået på førtidspension, kan modtage ydelser i henhold til den belgiske ordning med førtidspensionering. Som modtagere af ydelser ved arbejdsløshed har de ikke længere fællesskabsretlig status som arbejdstagere.

11. Ifølge den franske regering falder tillægspensionsordningen ikke under forordning nr. 1408/71. Desuden indeholdt fællesskabsretten på det tidspunkt, hvor overenskomsten blev indgået, ingen bestemmelser om

5 — Artikel L. 731-5 i code de la sécurité sociale.

6 — Jf. artikel 23 i CGPS og artikel 2, punkt 1.2, tredje afsnit, i bilag VI til CGPS.

7 — Jf. artikel 21 i CGPS.

8 — Artikel 2, punkt 1.1, i bilag VI.

9 — Jf. artikel 2, punkt 1.2 og artikel 3 i bilag VI til CGPS.

10 — Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14.6.1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet (kodificeret udgave offentliggjort i EFT 1992 C 325, s. 1), som senest ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 1290/97 af 27.6.1997 (EFT L 176, s. 1).

medregning af perioder med fuld arbejdsløshed i forbindelse med pension [11].

C — Stillingtagen

12. »Gratis point« i tillægspensionsordningen udgør kun et modstykke til de af Unedic [12] finansierede ydelser ved arbejdsløshed. Såfremt der ikke sker faktisk udbetaling af ydelser ved arbejdsløshed fra Unedic-ordningen, kan situationen ikke sammenlignes for så vidt angår medregningen af perioderne. Desuden kan tillægspensionsordningen ikke pålægges udgiften uden kompensation, uden at hele ordningens økonomiske ligevægt sættes over styr. Den omstændighed, at der pålægges uventede byrder, må betragtes som en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

13. Den franske regering har under retsmødet foreslået, at virkningerne af dommen, for så vidt som Frankrig måtte blive dømt, begrænses.

14. Før der tages stilling til anvendelsen af de relevante bestemmelser i forordning nr. 1612/68, skal det undersøges, om sagen ikke henhører under forordning nr. 1408/71. Således følger det af artikel 42, stk. 2, i forordning nr. 1612/68, at forordning nr. 1408/71 har en vis forrang, idet det bestemmes: »Denne forordning berører ikke de bestemmelser, som er vedtaget i medfør af traktatens artikel 51.« Det anerkendes også i Domstolens praksis, at forordning nr. 1408/71 har en relativ forrang [13].

15. Kommissionen har udtrykkeligt undladt at henvise til forordning nr. 1408/71 og påberåber sig det i forordning nr. 1612/68 og i traktaten indeholdte forbud mod forskelsbehandling mellem arbejdstagere. Den franske regering anfører også, at de overenskomster, der er indgået i forbindelse med kollektive forhandlinger, ikke henhører under det saglige anvendelsesområde for forordning nr. 1408/71.

11 — Forholdene er i mellemtiden ændret med indførelsen af artikel 45, stk. 6, i forordning nr. 1408/71 ved forordning (EØF) nr. 2195/91 (EFT 1991 L 206, s. 2).

12 — Der er tale om en samordningsorganisation, hvortil er knyttet alle Assedic'er, som beskæftiger sig med udbetaling af ydelser ved arbejdsløshed.

13 — Jf. dom af 27.3.1985, sag 122/84, Scrivner, Sml. s. 1027, præmis 16.

16. Artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 afgrænser forordningens saglige anvendelsesområde på følgende måde:

»1. Denne forordning finder anvendelse på enhver lovgivning om sociale sikringsgrene, der vedrører:

a) ...

b) ...

c) ydelser ved alderdom

d) ...

e) ...

f) ...

g) ydelser ved arbejdsløshed

h) ...«

17. Det følger af fast praksis, at »en ydelse kan anses for en social sikringsydelse, såfremt den tildeles de berettigede uden nogen individuel, skønsmæssig bedømmelse af personlige behov, men *efter lovbestemte betingelser*, og forudsat, at den vedrører en af de *risici, der udtrykkelig er anført* i artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 1408/71« [14].

18. Det er åbenbart, at tildelingen af »gratis point« i tillægspensionsordningen ikke er lovbestemt, men derimod fastsat ved kollektiv overenskomst. På den baggrund er det i artikel 4, stk. 1, litra g), i forordning nr. 1408/71 fastlagte kriterium, som er baseret på en »lovgivning om sociale sikringsgrene« henholdsvis »lovbestemte betingelser«, jf. Domstolens praksis [15], ikke opfyldt.

14 — Jf. dom af 10.3.1993, sag C 111/91, Kommissionen mod Luxembourg, Sml. I, s. 817, præmis 29, med henvisninger, min fremhævelse.

15 — Jf. f.eks. dommen i sagen Kommissionen mod Luxembourg (fodnote 14).

19. Det er i øvrigt tvivlsomt, om den omtvistede medregning af perioder med arbejdsløshed vedrører en af »de risici, der udtrykkelig er anført«. Således er der ikke tale om ydelser ved arbejdsløshed i artikel 4, stk. 1, litra g)'s forstand. En sådan ydelse er i retspraksis udtrykkeligt defineret som en ydelse, som med henblik på en persons underhold har til formål at erstatte den pågældendes arbejdsløn [16]. Disse betingelser er ikke opfyldt.

20. I den forbindelse er det endvidere tvivlsomt, om der er tale om en ydelse ved alderdom i artikel 4, stk. 1, litra c), i forordning nr. 1408/71's forstand, eftersom de omtvistede bestemmelser ikke umiddelbart giver anledning til udbetaling af pension. Der er alene tale om at medregne bestemte perioder med henblik på en senere forhøjelse af ydelsen. Forordning nr. 1408/71 indeholdt, på det tidspunkt, hvor den kollektive overenskomst blev indgået — når der ses bort fra den omstændighed, at der kun er tale om en kollektiv overenskomst — ingen materielle bestemmelser vedrørende en sådan medregning af perioder med fuld arbejdsløshed. Det var først ved forordning (EØF) nr. 2195/91 af 25. juni 1991 [17], at følgende bestemmelser blev indført i artikel 45 i forordning nr. 1408/71:

»En periode med fuld arbejdsløshed, hvor en arbejdstager oppebærer ydelser i henhold til artikel 71, stk. 1, litra a), nr. ii), eller litra b), nr. ii), første punktum, medregnes af den kompetente institution i den medlemsstat, på hvis område arbejdstageren er bosiddende, efter den for denne institution gældende lovgivning, som om han under sin seneste beskæftigelse havde været omfattet af denne lovgivning.

Hvis perioden med fuld arbejdsløshed, som den pågældende har tilbagelagt i bopælslandet, kun kan medregnes, hvis der er tilbagelagt bidragsperioder i samme stat, anses denne betingelse for opfyldt, hvis der er tilbagelagt bidragsperioder i en anden medlemsstat.«

21. Som følge heraf er den omtvistede tildelingsformel ikke omfattet af det saglige anvendelsesområde for forordning nr. 1408/71.

22. Der er imidlertid tale om en misforståelse, når den franske regering anfører, at den i CGPS anvendte løsning for så vidt angår førtidspensionering direkte følger af artikel 71 i forordning nr. 1408/71. Således bestemmes det heri:

»1. Arbejdsløse, som under deres seneste beskæftigelse var bosat i en anden medlems-

16 — Jf. dom af 27.11.1997, sag C-57/96, Meints, Sml. I, s. 6689, præmis 27, og af 8.7.1992, sag C-102/91, Knoch, Sml. I, s. 4341, præmis 44.

17 — Rådets forordning (EØF) nr. 2195/91 af 25.6.1991 om ændring af forordning (EØF) nr. 1408/71 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, og af forordning (EØF) nr. 574/72 om regler til gennemførelse af forordning (EØF) nr. 1408/71 (EFT L 206, s. 2).

stat end den kompetente stat, modtager ydelser efter følgende regler:

a)

i) ...

ii) grænsearbejdere, der er helt arbejdsløse, modtager ydelser efter lovgivningen i den medlemsstat, på hvis område de er bosat, som om de under deres seneste beskæftigelse havde været omfattet af denne lovgivning; disse ydelser udbetales af bopælsstedets institution for denne institutions regning.«

23. To forhold må imidlertid holdes for øje. For det første befinder vi os — som allerede anført — ikke på anvendelsesområdet for forordning nr. 1408/71, idet sagen drejer sig om den tildelingsformel, som er fastsat ved kollektiv overenskomst og ikke om lovbestemte ydelser ved arbejdsløshed. For det andet har det — som anført af den franske regering — selv for så vidt angår ydelserne ved arbejdsløshed været nødvendigt at optage forhandlinger med de belgiske myndigheder med henblik på at give grænsearbejdere, som er berørt af den kollektive afskedigelse, adgang til den belgiske ordning med førtidspension. Under alle omstændigheder er der således ikke alene eller slet ikke tale om ydelser ved arbejdsløshed efter den almindelige ordning.

24. Endvidere opstår spørgsmålet, om den omtvistede bestemmelse vedrørende tildeling udgør en forskelsbehandling i strid med fællesskabsretten, jf. traktatens artikel 48, stk. 2, og artikel 7 i forordning nr. 1612/68. Det bestemmes i traktatens artikel 48, stk. 2:

»Den [arbejdskraftens frie bevægelighed] forudsætter afskaffelse af enhver i nationaliteten begrundet forskelsbehandling af medlemslandenes arbejdstagere, for så vidt angår beskæftigelse, aflønning og øvrige arbejdsvilkår.«

Det bestemmes i artikel 7 i forordning nr. 1612/68 af relevans for nærværende sag:

»1. En arbejdstager, der er statsborger i en medlemsstat, må ikke på grund af sin nationalitet behandles anderledes på de øvrige medlemsstaters område end indenlandske arbejdstagere med hensyn til beskæftigelses- og arbejdsvilkår, navnlig for så vidt angår aflønning, afskedigelse og, i tilfælde af arbejdsløshed, genoptagelse af beskæftigelse i faget eller genansættelse.

2. Arbejdstageren nyder samme sociale og skattemæssige fordele som indenlandske arbejdstagere.

3. ...

4. Enhver bestemmelse i kollektive eller individuelle overenskomster eller andre kollektive aftaler om adgang til beskæftigelse, aflønning og alle andre arbejds- og afskedigelsesvilkår er retligt ugyldig, hvis den fastsætter eller tillader diskriminerende betingelser for arbejdstagere, der er statsborgere i andre medlemsstater.«

25. Med hensyn til spørgsmålet, om forordning nr. 1612/68 finder anvendelse, er det nødvendigt først at afklare en række spørgsmål. I det omfang, der er rejst indsigelse mod forordningens anvendelse på grænsearbejdere, henvises til dommen af 27. november 1997 i Meints-sagen [18]. Det samme spørgsmål blev rejst i denne sag. Domstolen anså ikke den omstændighed, at en arbejdstager var grænsearbejder, som en hindring for anvendelse af forordningen, og henviste i den forbindelse udtrykkeligt til fjerde betragtning til forordningen, hvori det bestemmes: »denne ret [til fri bevægelighed] skal anerkendes uden forskel for 'permanente' arbejdstagere, sæsonarbejdere, grænsearbejdere og arbejdstagere, der udfører arbejde som led i en tjenesteydelse«, og til forordningens artikel 7, som uden nogen begrænsning omfatter en »arbejdstager, der er statsborger i en medlemsstat« [19].

26. Den franske regering har desuden givet udtryk for, at anvendelsen af forordning nr. 1612/68 er udelukket, idet de berørte har forladt det aktive arbejdsmarked og således ikke længere har status som arbejdstagere.

27. Denne betragtning kan ikke tiltrædes, idet de pågældende fordele åbenbart er knyttet til egenskaben af at være i et konkret arbejdsforhold. Desuden har Domstolen udtrykkeligt udtalt, »at visse rettigheder, der beror på vandrende arbejdstageres status som arbejdstagere, består, selv om de pågældende ikke længere er i beskæftigelse« [20].

28. Det bestemmes udtrykkeligt i artikel 7 i forordning nr. 1612/68, at ligebehandlingen finder anvendelse på afskedigelsesvilkår. Imidlertid er CGPS intet andet end en kollektiv overenskomst, som fastsætter de vilkår, som er indgået i forbindelse med kollektive afskedigelser. Arbejdstagerne befinder sig således alle i sammenlignelige situationer. De er alle lønmodtagere hos den samme arbejdsgiver, som har afskediget ca. 21 000 lønmodtagere samtidig af økonomiske årsager.

18 — Dommen i Meints-sagen (jf. fodnote 16).

19 — Jf. dommen i Meints-sagen (fodnote 16, præmis 50).

20 — Jf. dom af 21.6.1988, sag 39/86, Lair, Sml. s. 3161, præmis 36.

29. Såfremt det antages, at ordningen med tildeling af disse »gratis point« i den almindelige tillægspensionsordning i CGPS er en del af afskedigelsesvilkårene efter betydningen i artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 1612/68, er det ikke længere afgørende, om de udgør en »social fordel« efter betydningen i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68. Kun for det tilfælde, at der måtte være tvivl om, hvorvidt den pågældende fordel henhører under afskedigelsesvilkårene eller ej, må det antages, at den også opfylder kriterierne for at være »sociale fordele« i bestemmelsens forstand. Disse sociale fordele defineres efter fast retspraksis som de rettigheder, det være sig med eller uden tilknytning til en arbejdskontrakt, som tilkommer enhver indenlandsk arbejdstager, i det væsentlige på grund af hans objektive status som arbejdstager, eller allerede fordi han har bopæl på det nationale område, og hvis udstrækning til også at gælde arbejdstagere med statsborgerskab i andre medlemsstater må antages at kunne fremme disses mobilitet inden for Fællesskabet [21].

30. Eftersom den omtvistede bestemmelse — og i øvrigt hele CGPS — vedrører bestående arbejdsforhold, foreligger der en uløselig sammenhæng mellem denne bestemmelse og de pågældendes objektive egenskab af at være arbejdstagere. En bestemmelse, som danner grundlag for eller forstærker arbejdstagernes retssikkerhed vil i sig selv kunne sikre arbejdstagernes mobilitet.

31. Problemet med den uberettigede og uønskede »eksport af sociale ydelser« opstår kun, hvis man forlader anvendelsesområdet for artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 1612/68 og, i strid med den argumentation, der indtil videre er fulgt, baserer sig på forordningens artikel 7, stk. 2. Selv om den omtvistede bestemmelse om tildeling måtte betragtes som en social fordel, er der ikke grund til at frygte en uberettiget »eksport af sociale ydelser«, eftersom den tilknytning, der pr. definition er i forhold til den objektive egenskab af at være arbejdstager indebærer, at der består en tilstrækkelig tæt sammenhæng med et konkret arbejdsforhold. I øvrigt udtalte Domstolen i dommen i Meints-sagen [22]: »En medlemsstat kan ikke gøre tildeling af en social fordel i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68's forstand betinget af, at modtagerne af fordelen har bopæl på denne stats nationale område.«

32. I forbindelse med den videre gennemgang må det antages, at tildelingen af »gratis point« i den almindelige tillægspensionsordning i CGPS udgør et afskedigelsesvilkår i artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 1612/68's forstand.

33. Enhver forskelsbehandling, som er knyttet til arbejdstagernes nationalitet, er således forbudt. Den forskelsbehandling, der er tale om i den foreliggende sag, er ganske

21 — Dom af 14.1.1982, sag 65/81, Reina, Sml. s. 33, præmis 12, af 27.3.1985, sag 249/83, Hoeckx, Sml. s. 973, præmis 20, af 6.6.1985, sag 157/84, Frascogna, Sml. s. 1739, præmis 30, dommen i Lair-sagen (jf. fodnote 20), præmis 21, af 27.5.1993, sag C-310/91, Schmid, Sml. I, s. 3011, præmis 18, og dommen i Meints-sagen (jf. fodnote 16), præmis 39.

22 — Jf. fodnote 16, punkt 3 i domskonklusionen.

vist ikke udtrykkeligt knyttet til nationaliteten. Ifølge fast retspraksis [23] er enhver forskelsbehandling, som indirekte fører til det samme resultat, forbudt. Anvendelsen af bopælen som kriterium for sondringen kan føre til en indirekte forskelsbehandling baseret på nationalitet, hvis statsborgerne fra en medlemsstat i det væsentlige oftere opfylder dette kriterium end statsborgere fra den medlemsstat, som har indført den pågældende bestemmelse.

34. Der er som udgangspunkt større sandsynlighed for, at grænsearbejdere bosat i Belgien ikke er franske, men belgiske statsborgere. Det af den franske regering fremførte argument, hvorefter bopælsstedet er et sagligt kriterium for forskelsbehandlingen, idet grænsearbejdere, som er bosat i Frankrig, og som er beskæftiget i andre medlemsstater, også vil kunne få tildelt den omtvistede fordel, kan ikke tiltrædes, idet det må antages, at grænsearbejdere, der er bosat i Frankrig, i almindelighed er franske statsborgere.

35. Ganske vist anfører den franske regering videre, at det er forvaltningen af ydelserne gennem en Assedic og ikke bopælsstedet, der er afgørende, men denne argumentation er i strid med de for sagen afgørende omstændigheder. Det fremgår netop ikke af CGPS, at udbetalingen af en ydelse fra den franske arbejdsløshedsforsikring er en betingelse for tildeling af »gratis point«. Det bestemmes alene i dens artikel 27, stk. 2, punkt 2.1, at tillægspensionspoint tildeles, indtil arbejdstagerne har opnået pensionsalderen i overensstemmelse med de bestemmelser, som finder anvendelse på de organismer, der udbetaler tillægspension [24]. Det kunne antages, at de pågældende bestemmelser vedrører udbetaling af ydelser fra en Assedic, hvilket igen forudsætter, at bopælen er i Frankrig. Det kan ikke antages, at en fordel erhverves i kraft af tidligere tildeling af en ydelse ved arbejdsløshed, idet en sådan fremgangsmåde i virkeligheden udgør en forskelsbehandling efter bopæl og ikke er begrundet af andre saglige hensyn. Dette er senest bekræftet i dommen i Meints-sagen [25].

36. Det er ikke engang nødvendigt at anvende denne fremgangsmåde, idet forskelsbehandlingen på grundlag af bopæl direkte følger af CGPS. Forskelsbehandlingen skyldes CGPS — og ikke f.eks. de gældende retsforskrifter — navnlig som følge af, at dens bilag VI indeholder udtrykkelige særregler for grænsearbejdere bosat i Belgien, hvorefter de udelukkes fra den fordel, som er indgået for arbejdstagere bosat i Frankrig for så vidt angår tillægspension.

23 — Jf. dom af 12.2.1974, sag 152/73, Sotgiu, Sml. s. 153, præmis 11, og af 8.5.1990, sag C-175/88, Biehl, Sml. I, s. 1779, præmis 13.

24 — Således følger det af punkt 2.1 — Régimes généraux de retraite complémentaire — »L'attribution aux intéressés de points gratuits de retraite complémentaire jusqu'à l'âge de départ en retraite normale, s'opère conformément aux règlements en vigueur dans les caisses de retraite complémentaire dont ils relèvent«.

25 — Jf. Meints-dommen (fodnote 16, præmis 43 ff.).

37. I sin videre argumentation for den saglige begrundelse rejser den franske regering problemet med finansieringen af fordelen. I den forbindelse skal der tages udgangspunkt i, at de i tillægspensionsordningen tildelte tillægspoint for perioder med arbejdsløshed eller førtidspensionering tildeles »gratis« dvs. *uden modydelse*. I CGPS er der udtrykkeligt tale om »points gratuits«.

38. Den franske regering redegør for ordningernes indbyrdes afhængighed. Arbejdsløshedsforsikringen har indgået aftaler med de almindelige tillægspensionsordninger (ARRCO og AGIRC). De erklæringer, som er afgivet af den franske regering under retsmødet skal forstås således, at der i arbejdsløshedsforsikringen indeholdes et beløb, som overføres til tillægspensionsordningerne. Denne omstændighed berettiger dog ikke til forskelsbehandling. Selv om en vis procentdel af understøttelsen overføres, vil den kun udgøre en del af indkomsten hos de arbejdstagere, som er omfattet af CGPS. Når den ved overenskomsten fastsatte minimumsindkomst [26] ikke nås i kraft af ydelserne fra offentlige sikringsorganer, yder den franske regering i hvert tilfælde et tilskud. Dette gælder både for ydelsesmodtagere bosat i Frankrig og i Belgien [27]. Den franske stats forpligtelse til at træde til med henblik på at udbetale indkomster eller erstatningsindkomster til de berørte er således integreret i ordningen. Selv om det franske organ for arbejdsløshedsforsikring overførte beløb til de almindelige tillægspensionsordninger, ville dette kriterium ikke i sig selv være tilstrækkeligt til at berettige forskelsbehandlingen.

39. Tilbage er spørgsmålet, hvorledes ligebehandlingen kan gennemføres ud fra retstekniske hensyn. Den kritiserede forskelsbehandling beror i den foreliggende sag på en aftale som følge af en kollektiv overenskomst. Det følger umiddelbart af artikel 7, stk. 4, i forordning nr. 1612/68, at diskriminerende betingelser i overenskomster på det arbejdsretlige område er ugyldige, uanset i hvilken form de fremtræder. I den foreliggende sag skyldes forskelsbehandlingen en undladelse. De almindelige tillægspensionsordninger er ikke omtalt i listen over sociale garantier i bilag VI til CGPS. Annullation som retsfølge kan således ikke komme på tale.

40. Det følger imidlertid af fast praksis [28], at den pågældende fordel skal ydes på samme betingelser, når der foreligger forskelsbehandling i strid med fællesskabsretten. Grænsearbejdere bosat i Belgien har således krav på fordelen, idet artikel 27, stk. 1, punkt 1.2, i CGPS skal anvendes analogt på disse.

41. Den franske regering gør endelig gældende, at tildelingen af »gratis point« til grænsearbejdere bosat i Belgien ville bringe

26 — Jf. artikel 23 i CGPS og artikel 2, punkt 1.2, tredje afsnit, i bilag VI til CGPS.

27 — Jf. artikel 21 i CGPS for personer bosat i Frankrig og artikel 2, punkt 2.1, og artikel 3 i CGPS for personer bosat i Belgien.

28 — Jf. f.eks. Reina dommen (fodnote 21, præmis 18).

ordningens finansielle ligevægt i fare. Den påberåber sig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, som er til hinder for en uventet overbelastning af de almindelige organismer for udbetaling af tillægspension.

42. Den franske regerings befuldmægtigede har under retsmødet udtalt, at 665 ud af 21 000 personer, som er berørt af CGPS, er belgiere. I betragtning af, at der mellem 1977 og 1987 er indgået syv tilsvarende overenskomster i stålindustrien, er i alt 1 109 belgiske arbejdstagere i stålindustrien berørt. Der findes forskellige muligheder for at sikre finansieringen af tillægspensionen. Dels kunne man — idet der ikke er sket nogen faktisk udbetaling af bidrag — udbetale et beløb svarende til bidrag. Dels kunne man foretage en kapitaltilførsel som sikkerhed for udbetalingen af pension til de pågældende. Alt efter valget af løsning, og afhængig af, om man tager hensyn til de af CGPS omfattede personer eller om man også medtager de tidligere stålarbejdere, beløber omkostningerne hertil sig henholdsvis til 75 mio., 115 mio., 124 mio. eller 192 mio. FRF.

43. Ganske vist vedrører denne argumentation de mulige konsekvenser. Imidlertid er en hensyntagen til de økonomiske konsekvenser også berettiget i forbindelse med den retlige vurdering. Det kan ikke bestrides, at de almindelige tillægspensionsordninger — i tilfælde af, at den franske stat dømmes i denne sag — kommer til at bære en uventet ydelsespligt. I den forbindelse kan der dog — som anført af Kommissionen — ikke ses bort fra, at de grænsearbejdere, som er bosat i Belgien, og som er omfattet af den overenskomstmæssige belgiske sikringsordning, allerede udgør en væsentlig lettelse for de franske ordninger.

44. Desuden er en løsning, hvorefter midler overføres fra den franske stat ikke i strid med ordningen, eftersom de tvungne tillægspensionsordninger ikke udelukkende er finansieret ved bidrag. I det omfang staten måtte være forpligtet til at indestå for ordningens fortsatte funktion, skal finansieringen af uventede, men af retlige grunde betalingspligtige udgifter sikres.

45. Med henblik på dels at sikre forudsigeligheden af ydelser, som skal erlægges, og beskyttelsen af den muligvis berettigede forventning, må det antages, at den kompetente stat [29] på det sociale sikringsområde i almindelighed er den stat, hvori beskæftigelsen udøves. Dette gælder også ydelser ved alderdom i form af pension. Det gælder som udgangspunkt også for de tvungne tillægspensionsordninger, selv om de ikke henhører under forordning nr. 1408/71. I øvrigt har grænsearbejdere bosat i Belgien faktisk krav på pension fra de almindelige tillægspensionsordninger i et forhold svarende til deres

29 — Jf. i forbindelse med forordning nr. 1408/71 dens artikel 1, litra q), der henviser til den »kompetente institution« i henhold til artikel 1, litra o).

beskæftigelsesperiode. Den foreliggende sag vedrører udelukkende de »manglende perioder«, som derudover skal medregnes.

46. Selv om der — for perioden mellem den førtidige afskedigelse af økonomiske årsager og pensionsalderen — er indgået aftale med de kompetente myndigheder om at tildele en bestemt kategori af arbejdstagere en ydelse, er dette ikke ensbetydende med et fuldstændigt afkald på den oprindelige kompetence. I den forbindelse har Kommissionen under retsmødet henvist til forslaget til en forordning om tilpasning af efterlønsydelser, som er baseret på princippet om, at kompetencen tilkommer medlemsstaten for den seneste beskæftigelse [30]. Selv »eksporten« af eventuelle pensionsydelser er i overensstemmelse med den ordning, som er fastsat i henhold til traktatens artikel 51, idet der er tale om ydelser angående de perioder, der skal tages hensyn til for det pågældende medlem. Det må således antages, at den forventning, der eventuelt følger af CGPS, hvorefter der ikke skal tages hensyn til bestemte perioder og hvorefter ydelserne fra tillægspensionsordningen således ikke skal forhøjes, ikke er berettiget.

47. Den franske regerings forslag om — såfremt den skulle blive dømt — at begrænse de tidsmæssige virkninger af dommen, er forståeligt set i lyset af den påregnede økonomiske belastning, men det ville føre til en fuldstændig udhuling af en eventuel domfældelse.

30 — Forslag til Rådets forordning (EF) om ændring af forordning (EØF) nr. 1408/71 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, og forordning (EØF) nr. 574/72 om regler til gennemførelse af forordning (EØF) nr. 1408/71 (EFT 1996 C 62, s. 14), jf. dennes artikel 71b, stk. 2, litra a).

Indgåelsen af CGPS er et forhold, som er overstået og hører til fortiden. Kredsen af berørte er således endelig afgrænset. En dom, som kun har virkning for fremtiden har ingen betydning for de berørte, idet der er tale om at medregne de perioder med arbejdsløshed eller førtidspensionering, som på det nuværende tidspunkt normalt vedrører fortiden. De arbejdstagere, som i 1979 var fyldt 55 år eller derover, har i mellemtiden nået den lovbestemte pensionsalder, hvor pensionerne, herunder *tillægspensionerne*, pr. definition kommer til udbetaling.

48. Selv om de seks tilsvarende overenskomster for samme periode, som den franske regering har påberåbt sig som følge af de økonomiske konsekvenser af disse, ikke er genstand for den foreliggende sag, gælder argumentationen også dem. En begrænsning af de tidsmæssige virkninger af dommen ville føre til en nægtelse af kravet om ligebehandling.

Sagens omkostninger

I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Eftersom sagsøgte med den foreslåede løsning vil tabe sagen, bør den pålægges at betale sagens omkostninger.

D — Forslag til afgørelse

På baggrund af ovenstående gennemgang skal jeg foreslå Domstolen at træffe følgende afgørelse:

»1) Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EF-traktatens artikel 48, stk. 2, og artikel 7 i forordning (EØF) nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet, da den udelukker grænsearbejdere, som er bosat i Belgien, fra at kunne modtage tillægspensionspoint, når deres beskæftigelse er blevet afbrudt førtidigt.

2) Den Franske Republik betaler sagens omkostninger.«