7. da disse artikler har til formål at sikre arbejdskraftens frie bevægelighed ved at tillægge arbejdstagerne visse rettigheder, ligger det uden for de nævnte bestemmelsers målsætning og rammer at indskrænke arbejdstagernes rettigheder uden til gengæld at indrømme dem de i forordningerne hjemlede fordele.

8. I de tilfælde, hvor forordningerne tillægger arbejdstagerne fordele med hensyn til social sikring, som de ikke kunne opnå uden anvendelse af disse bestemmelser, kan der pålægges dem begrænsninger til gengæld for de fordele, som de således nyder;

9. i mangel af et sådant modstykke kan lignende begrænsninger ikke retfærdiggøres, thi de ville bringe arbejdstageren i en mindre gunstig situation end den, som uden forordningerne ville følge af anvendelsen af national ret eller af særlige mellem medlemsstaterne indgåede konventioner;

10. begrænsninger som dem, der i artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 3 er fastsat eller tilladt for visse sociale sikringsydelser, kan derfor kun anvendes på de forsikrede, når disse erhverver krav på ydelser i henhold til den samme forordning.

På grundlag af disse præmisser,

kender

DOMSTOLEN

vedrørende det spørgsmål, som er forelagt den af afdelingen for sociale sager ved Cour d'appel i Paris i henhold til nævnte rets kendelse af 27. juni 1969, for ret:

**Bestemmelser i en medlemsstats lovgivning om, at en ydelse skal nedsættes eller stilles i bero i tilfælde af samtidig udbetaling af andre sociale ydelser, kan i henhold til artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 3 kun anvendes på de forsikrede, når disse erhverver krav på ydelser i henhold til den samme forordning.**

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 10. december 1969.

A. Van Houtte
Justitssekretær

R. Lecourt
Præsident

## FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT KARL ROEMER FREMSAT DEN 3. DECEMBER 1969

*Høje Ret.*

Cour d'appel i Paris, som i medfør af traktatens artikel 177 har indgivet en anmodning til Domstolen om en præjudiciel afgørelse, behandler en retstvist, der er udsprunget af følgende sagsforhold:

Fru Dustin, enke efter Pierre Duffy, havde som belgisk statsborger udelukkende boet og

arbejdet i Belgien. Da hun har ydet bidrag til Caisse Nationale des Pensions pour Employés i Bruxelles (en central pensionskasse for ansatte), har hun erhvervet ret til en alderspension, som siden den 1. september 1958 er blevet hende udbetalt med et i loven fastsat beløb.

Pierre Duffy, der var fransk statsborger og havde indgået ægteskab med fru Dustin, boede og arbejdede udelukkende i Frankrig og erhvervede, fordi han havde ydet bidrag til Caisse d'Assurance Vieillesse des Travailleurs Salariés i Paris, en ret til alderspension, som blev udbetalt ham indtil hans død. Han døde den 9. marts 1965. Hans enke, som efter ægteskabets indgåelse havde boet sammen med sin mand i Paris, opnåede fransk statsborgerskab i henhold til dekret af 29. december 1945. Den 16. april 1965 indgav hun en ansøgning til den kompetente franske forsikringskasse om ydelse af enkepension. Denne pension blev dog kun tillagt hende delvis. Den franske forsikringsinstitution anvendte derimod bestemmelsen i artikel 351 i Code de la Sécurité Sociale af 10. december 1956 i forbindelse med artikel 148 i dekret af 29. december 1945 på hende. Ifølge disse bestemmelser kan en efterlevende ægtefælle, som selv er berettiget til ydelser ifølge en socialforsikring, ikke kræve den lovmæssige enkepension men kun det beløb, hvormed denne pension overstiger den berettigedes egne krav ifølge socialforsikringen. Sagt med andre ord trækkes de egne krav fra enkepensionens beløb. Ifølge fransk ret gælder denne beregningsmetode, der tilsigter at forhindre dobbeltpensioner, ganske vist kun for enkens krav ifølge en *fransk* socialforsikring. Den kompetente franske pensionskasse mente imidlertid på lignende måde at kunne tage de belgiske ydelser til fru Duffy i betragtning, og dette i henhold til artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 3, som fastsætter: »Indeholder en medlemsstats lovgivning bestemmelser om, at en ydelse skal nedsættes eller stilles i bero i tilfælde af samtidig udbetaling af andre sociale ydelser . . . finder disse bestemmelser også anvendelse på den berettigede, hvor det drejer sig om ydelser, der er erhvervet i henhold til en anden medlemsstats ordning . . .«.

Fru Duffy delte dog ikke denne opfattelse. Hun henvendte sig derfor til Commission de Première Instance du contentieux de la sécurité sociale i Paris, der ved beslutning af 11. juli 1967 virkelig tillagde hende fuld enkepension. Til gengæld indbragte Caisse d'Assurance Vieillesse des Travailleurs salariés i Paris denne beslutning for Cour d'appel i Paris, for hvilken det omtvistede spørgsmål verserer i øjeblikket. Ifølge 18. afdeling, som behandler sagen, kræver afgørelsen af tvisten en fortolkning af fællesskabsretten, som indebærer »alvorlige vanskeligheder«. Ved kendelse af 27. juni 1969 udsatte den sagen og forelagde følgende præjudicielle spørgsmål for Domstolen:

»Finder forordning nr. 3 om social sikring af vandrende arbejdstagere, og især dens artikel 11, stk. 2 vedrørende bestemmelserne om, at en ydelse skal nedsættes eller stilles i bero, anvendelse på en enke, som på grund af udøvelse af lønnet virksomhed modtager alderspension i én medlemsstat, og som i en anden medlemsstat, hvor hun er bosiddende, ansøger om den af hendes mand i denne anden medlemsstat erhvervede efterladtepension?«

Parterne i hovedsagen og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber har afgivet skriftlige indlæg vedrørende dette spørgsmål. Sidstnævnte såvel som fru Duffy har desuden afgivet forklaringer for Domstolen under den mundtlige forhandling.

Jeg skal herefter undersøge, hvilken *stillingtagen til det forelagte spørgsmål der synes* passende.

Det er for det første omtvistet, om forordning nr. 3 overhovedet finder anvendelse på personer, der — som fru Duffy og hendes ægtemand — aldrig har været vandrende arbejdstagere men kun har befundet sig i et forsikringspligtigt arbejdsforhold i et enkelt land (fru Duffy i Belgien, hendes ægtefælle i Frankrig). Efter ordlyden af den bestemmelse, der definerer anvendelsesområdet for forordning nr. 3, dvs. ifølge dennes artikel 4, er det tilsyneladende let at besvare dette spørgsmål. Den fastsætter følgende: »Nærværende forordning finder anvendelse på arbejdstagere og dermed ligestillede personer, som er eller har været omfattet af lovgivningen i en eller flere af medlemsstaterne, og

som er statsborgere i en af de nævnte stater . . ., samt på deres familiemedlemmer og efterladte. Nærværende forordning finder endvidere anvendelse på efterladte efter arbejdstagere og dermed ligestillede personer, som har været omfattet af lovgivningen i en eller flere medlemsstater, uanset arbejdstagernes eller de dermed ligestillede personers nationalitet, såfremt de efterladte er statsborgere i en af medlemsstaterne . . .«. Som følge heraf kan det være tilstrækkeligt, at en arbejdstager var underkastet *én* medlemsstats lovgivning, og det må forholde sig på samme måde for hans efterladte. — Fru Duffy tvivler dog på, at denne bestemmelse skal forstås i en absolut betydning. For så vidt det ikke drejer sig om vandrende arbejdstagere i egentlig forstand, hvis frie bevægelighed skal sikres ved foranstaltninger på området for social sikkerhed, kan artikel 4 kun omfatte specielle tilfælde, der udtrykkeligt er betegnet som sådanne i forordning nr. 3. Som eksempel nævner hun artikel 19 i forordning nr. 3, der fastsætter, at en arbejdstager, der er forsikret i en institution i en medlemsstat og er bosat på denne stats territorium, er berettiget til at oppebære ydelser under midlertidigt ophold på en anden medlemsstats territorium, såfremt hans tilstand kræver øjeblikkelig lægehjælp, herunder behandling på hospital. Det må faktisk anføres, at den hidtidige retspraksis — for så vidt den henviser til artikel 4 — altid kun omhandlede særtilfælde. Blandt disse vedrørte sagen 75/63 (Sml. 1954 — 1964, s. 471) den allerede omtalte artikel 19 i forordning nr. 3. En anden sag (61/65, Sml. 1965—1968, s. 227) vedrørte artikel 22, stk. 2, i forordning nr. 3, der fastsætter de betingelser, under hvilke forsikringsinstitutionen på bopælsstedet udreder naturalydelser til den pensionsberettigede, hvis forsikringsinstitution har sæde på en anden medlemsstats område. En række andre sager (33/64, Sml. 1965—1968, s. 35; 44/65, Sml. 1965—1968, s. 137) og den nylig afgjorte sag 27/69 (se s. 105) vedrørte udelukkende artikel 52 i forordning nr. 3, dvs. det tilfælde, at en person, »der oppebærer ydelser efter lovgivningen i en medlemsstat for en tilskadekomst, han har pådraget sig på en anden medlemsstats territorium«, og for hvem det spørgsmål opstår, hvordan et mod tredjemand bestående krav på skadeserstatning overgår til den forpligtede forsikringsinstitution. Denne retspraksis kan faktisk tale for, at den brede definition af anvendelsesområdet for forordning nr. 3, som findes i artikel 4, foruden de egentlige vandrende arbejdstagere kun omfatter særlige sagsforhold, nemlig sådanne, i hvilke det ville være ufordelagtigt for de pågældende, hvis »bestemmelser om territorialitet . . . gøres gældende« over for dem (som det hedder i dommen i sag 61/65 (Sml. 1965—1968, s. 227).

Hvis artikel 4, modsat disse betragtninger og fru Duffy's opfattelse, skal forstås i en absolut betydning, dvs. hvis forordning nr. 3 fuldt ud finder anvendelse, selv om det ikke drejer sig om vandrende arbejdstagere, må det faktisk også overvejes at anvende artikel 11, stk. 2, på tvisten i hovedsagen.

Også ordlyden af denne bestemmelse synes nemlig ganske klar. Som jeg allerede tidligere har nævnt, fastsætter den følgende: »Indeholder en medlemsstats lovgivning bestemmelser om, at en ydelse skal nedsættes eller stilles i bero i tilfælde af samtidig udbetaling af andre sociale ydelser . . . finder disse bestemmelser også anvendelse på en berettiget, hvor det drejer sig om ydelser, der er erhvervet i henhold til en anden medlemsstats ordning«. Det lader faktisk til, at den franske forsikringsinstitution kunne fradrage fru Duffy's belgiske pension, især da forbeholdet i artikel 11, stk. 2, sidste punktum, der kun gælder for ydelser af *samme art,* åbenbart ikke griber ind i det foreliggende tilfælde, dvs. ved en enkepensions sammenlægning med en alderspension. Ifølge Kommissionen kan dette resultat retfærdiggøres med, at forordning nr. 3 ikke kun har den funktion, der er udtrykt i de to — blot som eksempler anførte — elementer i EØF-traktatens artikel 51, nemlig at sikre vandrende arbejdstagere sammenlægning af alle tidsrum, der i de forskellige nationale lovgivninger tages i betragtning med henblik på at indrømme og opretholde retten til ydelser og på beregning af disse, og betaling af ydelser til personer, der bor inden for medlemsstaternes områder. Forordning nr. 3's funktion består nemlig derudover i, gennem afskaffelse af territoriale restriktioner, at sørge for en videregående koordinering af socialforsikringslovgivningen, at »af-

territorialisere« sådanne bestemmelser, således at der uden videre kan tages hensyn til udenlandske sagsforhold. Dette fremgår af en række bestemmelser, som Kommissionen har sammenstillet på side 11 i sit skriftlige indlæg.

Jeg tvivler imidlertid af flere grunde på, at en så vidtrækkende opfattelse er korrekt. — Det er allerede flere gange blevet fremhævet i retspraksis vedrørende socialforsikringsretlige spørgsmål, at forordning nr. 3 ikke har indført nogen fælles ordning for den sociale sikkerhed men derimod lader selvstændige ordninger bestå, som afføder selvstændige krav på ydelser (jeg henviser i så henseende til sagerne 2/67 (Sml. 1965—1968, s. 375) og 9/67 (Sml. 1965—1968, s. 379). Allerede dommen i sag 100/63 (Sml. 1954—1964, s. 527) indeholder følgende klare udsagn: »Mens medlemsstaterne ved tilnærmelsen efter artikel 100 kan ændre deres lovgivninger ret indgående, når de blot overholder retsgarantierne i traktaten og i national ret, tillader artikel 51 ikke, at forordningerne sætter sig ud over det heri opstillede mål, at fremme arbejdskraftens frie bevægelighed«. Domstolen har derfor i mange tvivlstilfælde, ligesom i den netop omtalte dom, ved fortolkningen af forordning nr. 3 henvist til de grundlæggende traktatbestemmelser og understreget, at fortolkningen må ske i lyset af de mål, som traktatens forskrifter forfølger, og at de bestemmelser, der skal fortolkes, må være forenelige med disse mål (sag 9/67, Sml. 1965—1968, s. 379). To af Domstolens domme er særlig tydelige i så henseende. Den ene (sag 4/66, Sml. 1965—1968, s. 315) indeholder følgende konstatering: »Grundlaget, rammerne og grænserne for de nævnte artikler såvel som for den samlede ordning, som de er en del af« (dvs. forordning nr. 3) »udgøres af traktatens artikler 48 til 51, hvis mål er at sikre arbejdskraftens frie bevægelighed«. Den anden dom (sag 44/65, Sml. 1965—1968, s. 137) fastslår: »Gennemførelsen af en så fuldstændig frihed som muligt for arbejdskraftens bevægelighed, som altså udgør en del af Fællesskabets »grundlag«, udgør således det yderste mål for artikel 51 og er derfor bestemmende for, hvordan Rådet skal udøve de beføjelser, det har i medfør af denne artikel«. Lignende formuleringer findes for øvrigt i sagerne 75/63 (Sml. 1954—1964, s. 471), 100/63 (Sml. 1954—1964, s. 527), 12/67 (Sml. 1965—1968, s. 431) og 22/67 (Sml. 1965—1968, s. 407). Efter min mening er situationen således klar. Der kan ikke være tale om en vidtrækkende koordinering og afterritorialisering af socialforsikringsretten inden for rammerne af traktatens artikel 48 til 51. Desuden går der hele tiden igennem retspraksis en tanke, som Domstolen tillægger særlig betydning ved anvendelsen af forordning nr. 3, og som også kan komme i betragtning i det foreliggende tilfælde. Den går ud på, at anvendelsen af forordning nr. 3 ikke må føre til en forringelse eller fortabelse af rettigheder eller til, at de i en stat tilbagelagte forsikringsperioder forbliver uvirksomme i henseende til pensionen. Jeg kan i så henseende henvise til sagerne 100/63 (Sml. 1954—1964, s. 527), 4/66 (Sml. 1965—1968, s. 315), 9/67 (Sml. 1965—1968, s. 379) og 22/67 (Sml. 1965—1968, s. 407). Frem for alt er dommen i sagen 2/67 (Sml. 1965—1968, s. 375) særlig tydelig i denne sammenhæng. Den fastslår udtrykkeligt: »Disse bestemmelser« (nemlig bestemmelserne i forordning nr. 3) »skal i visse henseender stille de vandrende arbejdstagere bedre, end det ville være tilfældet, hvis der udelukkende anvendtes intern ret, men skal mindst opretholde deres krav uforandrede. De må ikke fortolkes på en måde, der strider mod dette mål«.

Hvis man også i det foreliggende tilfælde tager hensyn til dette grundlæggende mål (og jeg kan ikke se, hvordan man uden at bryde den hidtidige retspraksis kan lade det ude af betragtning), kommer man til et entydigt resultat. Efter sagsfremstillingen synes det at stå fast, at forordning nr. 3 ikke (nemlig ved ikke at tage hensyn til territoriale restriktioner) har nogen gunstige virkninger for fru Duffy, hhv. for hendes ægtefælle, for så vidt angår erhvervelsen eller beregningen af pensionskrav. Hertil kan det i det mindste anføres, at der mangler en fordel, som den skadelige virkning af artikel 11, stk. 2, kan modstilles i bestræbelsen på ikke at forstyrre sammenhængen i hele ordningen efter forordning nr. 3. Desuden kan der ikke være tale om, at fru Duffy har fordel af anvendelsen af artikel 10 i forordning nr. 3, dvs. af ydelsen af den belgiske pension til en bopæl i udlandet (i

øvrigt en ydelse, der udbetales direkte, dvs. uden om de franske forsikringskasser). Her drejer det sig faktisk ikke om en begunstigelse, som *udspringer* af forordning nr. 3, og som kan kompenseres ved anvendelse af en ufordelagtig bestemmelse. Hvis jeg ikke tager fejl, bestod der en sådan mulighed allerede ifølge den tidligere gældende retstilstand, nemlig ifølge artikel 10 i den mellem Belgien, Frankrig og Italien indgåede aftale, der trådte i kraft den 1. juli 1951. Denne artikel 10 lyder således: »Les prestations dont le service avait été suspendu en application de la législation de l'une des parties contractantes en raison de la nationalité ou de la résidence des interessés seront rétablies«. (Ydelser, hvis udbetaling har været stillet i bero i henhold til en af de kontraherende parters lovgivning på grund af de pågældendes nationalitet eller bopæl, skal genoprettes). For så vidt angår alders- og efterladtepension, indeholder denne aftale intet forbehold svarende til artikel 11 i forordning nr. 3. Faktisk kan det altså heller ikke siges om artikel 10 i forordning nr. 3, at den *begrunder* en fordel for fru Duffy, som modstykke til hvilken (eller som det hedder i sag 33/64 (Sml. 1965—1968, s. 35) vedrørende artikel 52: som kompensation for hvilken) der kan blive tale om en anvendelse af reduktionsmuligheden i henhold til artikel 11. Men hvis det forholder sig således, hvis det antages, at artikel 11's anvendelse på bestemte tilfælde som det foreliggende kun medfører en *ulempe,* må der ifølge den hidtidige retspraksis og traktatens grundlæggende principper vælges en fortolkning af denne artikel, som udelukker et sådant resultat, thi kun således kan den antages at være forenelig med traktatens grundsætninger.

Følgelig er anvendelsen af artikel 11 — således lyder min konklusion — begrænset til sagsforhold, der vedrører ægte vandrende arbejdstagere, eller i hvilke forordning nr. 3 i det mindste har gunstige virkninger for erhvervelse, beregning eller udbetaling af pension.

Betydningen af og formålet med forordning nr. 3 fører således til følgende besvarelse af det forelagte spørgsmål: forordning nr. 3 om social sikring af vandrende arbejdstagere og især dens artikel 11, stk. 2, vedrørende bestemmelserne om nedsættelse eller berostillelse af ydelser finder ikke anvendelse på en enke, som på grund af udøvelse af lønnet virksomhed modtager alderspension i én medlemsstat, og som i en anden medlemsstat, hvor hun er bosiddende, ansøger om den af hendes mand i denne anden medlemsstat erhvervede efterladtepension.