FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT MARCO DARMON

fremsat den 12. december 1990 *

Hr. afdelingsformand,
De herrer dommere,

1. Sozialgericht Stuttgart har anmodet Domstolen om en præjudiciel afgørelse af et spørgsmål om, hvorvidt det er foreneligt med EØF-Traktatens artikel 48 og 51, at krav i henhold til social sikring fortabes som følge af, at Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 [1] er trådt i stedet for internationale bilaterale overenskomster mellem medlemsstater.

2. Først nogle få ord om tvisten i hovedsagen. Rönfeldt, der er tysk statsborger og er født i 1924 og for tiden bosat på tysk område, indbetalte fra 1941 til 1957 bidrag til den tyske alderspensionsforsikring og arbejdede derefter i Danmark til 1971. I denne periode indbetalte han bidrag til den danske socialsikring, før han vendte tilbage til Tyskland, hvor han var omfattet af obligatorisk forsikring.

3. Det fremgår af sagen, at det i den tysk-danske overenskomst om social tryghed af 14. august 1953 var bestemt, at tyske statsborgere, der havde arbejdet i Danmark, *ved beregningen* af den tyske alderspension fik medregnet bidragsperioder i Danmark på højst femten år.

4. I henhold til artikel 45 i forordning nr. 1408/71 skal de kompetente institutioner i medlemsstaterne medregne alle arbejdsperioder, der er tilbagelagt i disse medlemsstater ved fastlæggelsen af tidspunktet for pensionsrettens erhvervelse. Ifølge forordningens artikel 46 skal den af en medlemsstat udbetalte pensionsydelse beregnes efter forholdet mellem varigheden af den arbejdsperiode, der er tilbagelagt efter den i vedkommende medlemsstat gældende lovgivning, og den samlede arbejdsperiode, der er tilbagelagt i alle de berørte medlemsstater.

5. Endvidere skal jeg bemærke, at artikel 6 i forordning nr. 1408/71 bestemmer, at forordningen, hvad angår dens personkreds og saglige anvendelsesområde, træder i stedet for alle overenskomster om social sikring, der er afsluttet mellem to eller flere medlemsstater.

6. I hovedsagen har den tyske forsikringsinstitution (Bundesversicherungsanstalt für Angestellte), der efter det oplyste ikke bestrider, at der skal tages hensyn til de forsikringsperioder, Rönfeldt har tilbagelagt i Danmark for så vidt angår fastlæggelsen af tidspunktet for pensionsrettens erhvervelse, afslået at tage disse perioder i betragtning ved beregningen af det i Tyskland udbetalte pensionsbeløb. Den Rönfeldt tilkommende pension skal altså ifølge institutionen beregnes alene på grundlag af de perioder, i hvilke han har indbetalt bidrag i Tyskland.

7. Imidlertid er pensionsalderen ikke den samme i Danmark og i Tyskland. I først-

* Originalsprog: fransk.

1 — Rådets forordning af 14.6.1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet [kodificeret udgave, der figurerer som bilag I til Rådets forordning (EØF) nr. 2001/83 af 2.6.1983, EFT L 230, s. 6].

nævnte stat er pensionsalderen 67 år, mens den i sidstnævnte er 65 år, dog med mulighed for førtidspensionering ved det fyldte 63. år. I dette tilfælde kan Rönfeldt efter den på området kompetente tyske institutions analyse få udbetalt en pension i Tyskland beregnet efter, hvor lang tid han har arbejdet i dette land. En pension, som udbetales ham af de danske socialinstitutioner, kan han derimod først få, når han er fyldt 67 år.

Det er dette sidste resultat, som Rönfeldt har anfægtet ved den forelæggende ret. Denne har i det spørgsmål, den har forelagt Domstolen, draget i tvivl, at den omtvistede nationale lovgivning er i overensstemmelse med Traktatens artikel 48 og 51. Man må imidlertid gennemgå grundene til forelæggelseskendelsen for at finde frem til de præcise spørgsmål, som den nationale ret i det foreliggende tilfælde ønsker afgjort. En gennemlæsning af forelæggelseskendelsen viser, at der er to spørgsmål, der optager den forelæggende ret. For det første ønskes der en fortolkning af artikel 94 i forordning nr. 1408/71 med henblik på en afgørelse af, om de ældre pensionsrettigheder, der er erhvervet før en medlemsstats tiltrædelse af Fællesskabet, er undergivet beskæftigelsesstatens eller hjemstatens ordning, når henses til, at medlemsstaterne har fastsat forskellige pensionsaldre. Dernæst består der efter den forelæggende ret tvivl om, hvorvidt bestemmelser, der fastsætter forskellige aldre som betingelse for at få udbetalt ydelser i henhold til lovbestemte pensionsordninger, er retmæssige, når henses til grundsætningerne om beskyttelse af ejendomsretten og fri bevægelighed.

9. For så vidt angår fortolkningen af artikel 94 i forordning nr. 1408/71, bliver spørgsmålet, om sagsøgeren er omfattet af denne bestemmelse. Besvarelsen af dette spørgsmål kan efter min mening ikke give anledning til tvivl. Det hedder nemlig i artikel 94, stk. 2, udtrykkeligt: »Enhver forsikringsperiode samt — i givet fald — enhver beskæftigelses- eller bopælsperiode, der er tilbagelagt efter en medlemsstats lovgivning, forud for den 1. oktober 1972 eller forud for datoen for denne forordnings anvendelse i den pågældende medlemsstat, skal tages i betragtning ved afgørelsen af ret til ydelser efter denne forordning.« Efter denne bestemmelse skal altså ganske klart de forsikringsperioder, der er tilbagelagt efter dansk lovgivning før datoen for forordningens anvendelse på Kongeriget Danmarks område, tages i betragtning ved fastlæggelsen af rettigheder i Forbundsrepublikken Tyskland.

10. Forordningens artikel 45 fastlægger de nærmere regler for den kompetente institutions opgave i den forbindelse, idet denne skal medregne bidragsperioder, der er tilbagelagt efter dansk lovgivning, som om det drejede sig om perioder, der var tilbagelagt i Tyskland, for så vidt angår *erhvervelse af pensionsretten.* Derimod indeholder artikel 46 med hensyn til beregningen af *pensionens beløb* en bestemmelse om, at dette beløb fastsættes af vedkommende kompetente institution på grundlag af den samlede længde af de forsikrings- eller bopælsperioder, der skal tages i betragtning i henhold til den lovgivning, der gælder for den pågældende institution.

11. Helt konkret er den tyske institution i det foreliggende tilfælde altså forpligtet til at medregne forsikringsperioderne i Danmark ved fastlæggelsen af erhvervelsen af pensionsretten i Tyskland, men ikke til at tage disse perioder i betragtning ved beregningen af pensionens beløb, idet dette beløb i Tyskland kun afhænger af de perioder, der er tilbagelagt i henhold til tysk lovgivning.

12. Om de forskellige i henholdsvis dansk og tysk lovgivning fastsatte pensionsaldre bemærkes, at Domstolens faste praksis går ud på, at der ved forordning nr. 1408/71 »ikke blev indført en fælles socialsikringsordning, men at forordningen udelukkende har til formål at sikre en samordning af medlemsstaternes nationale sikringsordninger, som fortsat består«[2], og at »artikel 51... ikke [er] til hinder for, at der gælder forskellige sociale sikringsordninger i de forskellige medlemsstater og dermed forskellige rettigheder for arbejdstagerne, alt efter hvor de er beskæftiget. Traktatens artikel 51 er således ikke til hinder for, at de sociale sikringsordninger i de forskellige medlemsstater indeholder forskellige materielle og formelle regler, således at arbejdstagerne har forskellige rettigheder, alt efter hvor de er beskæftiget«[3]. Af disse principper følger meget klart, at eventuelle forskelle med hensyn til fastsættelsen af pensionsalderen ikke i noget tilfælde kan stride mod Traktatens bestemmelser om social sikring af arbejdstagerne, der ikke tilsigter en harmonisering, men en samordning af de nationale lovgivninger.

13. Imidlertid er det muligt i spørgsmålene fra Sozialgericht også at se et spørgsmål om gyldigheden af forordning nr. 1408/71, idet forordningen, derved at dens bestemmelser træder i stedet for internationale overenskomster mellem medlemsstater, vil kunne gøre indgreb i ejendomsretten og den frie bevægelighed, således at Rönfeldt's stilling i sidste ende fremstår som mindre fordelagtig efter denne forordning, end den ville have været ved anvendelsen af den tysk-danske overenskomst.

2 — Domstolens dom af 5.7.1988 (sag 21/87, Borowitz, Sml. s. 3715, præmis 23); jf. desuden Domstolens dom af 12.7.1979 (sag 266/78, Brunori, Sml. s. 2705), af 12.6.1980 (sag 733/79, Laterza, Sml. s. 1915), og af 9.7.1980 (sag 807/79, Gravina, Sml. s. 2205).

3 — Domstolens dom af 15.1.1986 (sag 41/84, Pinna, Sml. s. 1, præmis 20).

14. Jeg skal først bemærke, at det i Domstolens praksis er fastslået, at anvendelsen af artikel 6 i forordning nr. 1408/71, hvorefter forordningen træder i stedet for overenskomster mellem medlemsstater om social sikring, har bindende virkning og ikke kan fraviges, heller ikke selv om dette måtte føre til en mindre gunstig stilling for vedkommende arbejdstager[4]. Der er således ikke tvivl om bestemmelsens rækkevidde.

15. Det må herefter spørges, om dette resultat er foreneligt med de af Sozialgericht nævnte principper, nemlig princippet om fri bevægelighed og om beskyttelse af ejendomsretten.

16. Spørgsmålet om overholdelsen af ejendomsretten kræver efter min mening ingen længere behandling. En person, der alene venter på forsikringsbegivenheden i forbindelse med en alderdomsforsikring, kan nemlig ikke i noget tilfælde ligestilles med indehaveren af en ejendomsret. Muligvis kan man overveje, hvorledes retsstillingen er for en person, *der allerede oppebærer en alderspension*, men hvis pensionsrettigheder berøres af ændringer som dem, der er hidført i kraft af forordning nr. 1408/71. Det må dog her være tilstrækkeligt at fastslå, at den pågældende lovbestemmelse ikke har sådanne følger.

17. Spørgsmålet om en eventuel krænkelse af retten til fri bevægelighed kræver derimod en mere indgående behandling. Det står fast, at artikel 6 i forordning nr. 1408/71 medfører, at en arbejdstager mister fordele, han har i henhold til overenskomster mellem medlemsstater. I denne situation skal jeg henvise til de grundsætninger, Domstolen knæsatte i Petroni-dommen[5], hvori den udtalte, at bestemmelser i forordningen, hvorefter der sker en nedsæt-

4 — Domstolens dom af 7.6.1973 (sag 32/72, Walder, Sml. s. 599).

5 — Domstolens dom af 21.10.1975 (sag 24/75, Sml. s. 1149).

telse af de rettigheder, arbejdstagerne allerede kan gøre krav på i en medlemsstat alene i medfør af dennes nationale ret, er uforenelige med artikel 51.

18. Selv om denne parallel i første omgang virker meget besnærende, kan den efter min mening ikke anvendes i det foreliggende tilfælde. Domstolen har nemlig i Walderdommen [6] udtalt, at princippet om, at forordning nr. 1408/71 træder i stedet for overenskomster om social sikring mellem medlemsstaterne, har bindende virkning, selv om arbejdstageren herved stilles ringere, og anførte intet, der kunne give anledning til at mene, at det var Domstolens opfattelse, at dette kunne påvirke forordningens gyldighed. Desuden er der en afgørende forskel mellem et tilfælde, hvor anvendelsen af forordningen fører til en mindre gunstig retsstilling for en arbejdstager end den, han ville have haft alene i henhold til national ret, og en situation, hvor anvendelsen af forordningen fører til en mindre fordelagtig retsstilling end den, der følger af en international overenskomst.

19. I det første tilfælde ville arbejdstagere, der gør brug af deres ret til fri bevægelighed, nemlig få en ringere retsstilling end den, de ville have haft, hvis deres forhold var blevet afgjort alene i henhold til national lovgivning. I så fald »[ville] målet for artikel 48-51 ... ikke blive nået, hvis arbejdstagerne som følge af udøvelsen af deres ret til fri bevægelighed skulle miste ... fordele, som de ... sikres, hvis kun en enkelt medlemsstats lovgivning finder anvendelse« [7].

20. Derimod fører i det andet tilfælde den omstændighed, at den internationale konvention ikke finder anvendelse, ingenlunde til, at den arbejdstager, der har gjort brug af sin ret til fri bevægelighed, får en ringere stilling end den, han ville have opnået, såfremt han alene havde været undergivet bestemmelserne i national ret. Konkret vil hans rettigheder ikke have været mindre end de rettigheder, der ville være blevet fastlagt alene i henhold til national ret. Som Kommissionen rigtigt har anført, fratages i det foreliggende tilfælde sagsøgeren ingen ret til ydelser, som han har erhvervet i henhold til en national lovgivning.

21. Jeg foreslår herefter Domstolen at træffe følgende afgørelse:

»1) Alle forsikringsperioder, der er tilbagelagt under Kongeriget Danmarks lovgivning før ikrafttrædelsen af Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 på denne medlemsstats område, skal tages i betragtning ved fastlæggelsen af de rettigheder, der består i henhold til nævnte forordning.

2) Gennemgangen af artikel 6 i forordning nr. 1408/71 har intet frembragt, der kan rejse tvivl om dens gyldighed.«

6 — Den tidligere nævnte dom i sag 32/72.

7 — Jf. den tidligere nævnte dom i sag 24/75.