FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F. G. JACOBS

fremsat den 25. september 1997 *

1. Forelæggelseskendelsen fra Pretura circondariale di Roma vedrører fortolkningen af artikel 46, stk. 2, litra a), i forordning nr. 1408/71 (herefter »forordningen«) [1].

Fællesskabslovgivning

2. Artikel 46 [2] i forordning nr. 1408/71 indeholder betingelserne for tildeling af ydelser ved alderdom og dødsfald i de tilfælde, hvor en arbejdstager har været underkastet lovgivningen i to eller flere medlemsstater. Ordningen efter artikel 46 har til formål at afhjælpe situationer, hvor lovgivningen i en medlemsstat bevirker, at en arbejdstager i denne situation nægtes ydelserne helt eller delvis, fordi vedkommende ikke har tilbagelagt tilstrækkelige forsikrings- eller bopælsperioder. Måden, hvorpå ordningen gennemføres — og dermed også beregningen af den ydelse, der skal udbetales — afhænger af lovgivningen i den medlemsstat, der udbetaler ydelsen.

3. Såfremt en person har ret til ydelsen, uden at det er nødvendigt at tage perioder tilbagelagt i andre medlemsstater i betragtning (f.eks. fordi de forsikrings- eller bopælsperioder, der er tilbagelagt i den medlemsstat, der skal udbetale ydelsen, i sig selv giver ret til ydelsen), finder den i artikel 46, stk. 1, fastsatte beregningsmetode anvendelse [3].

4. Hvis en person derimod ifølge en medlemsstats lovgivning kun har ret til ydelsen, såfremt forsikringsperioder tilbagelagt i en anden medlemsstat medregnes, finder artikel 46, stk. 2, anvendelse. Bestemmelsen er affattet således:

»a) Den kompetente institution beregner det teoretiske beløb for den ydelse, som den pågældende ville kunne gøre krav på, hvis samtlige forsikrings- og/eller

* Originalsprog: engelsk.

1 — 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. Teksten til forordningen, som ændret senest ved Rådets forordning (EF) nr. 3096/95 af 22.12.1995, findes i bilag A, del I, i Rådets forordning (EF) nr. 118/97 af 2.12.1996 om ændring og ajourføring af forordning (EØF) nr. 1408/71, EFT 1997 L 28, s. 1.

2 — Som ændret senest ved Rådets forordning (EØF) nr. 1248/92 af 30.4.1992, EFT L 136, s. 7.

3 — Reglerne er kort beskrevet i mit forslag til afgørelse i sag C 199/88, Cabras, Sml. 1990 I, s. 1023, punkt 11.

bopælsperioder, der er tilbagelagt i de medlemsstater, hvis lovgivning arbejdstageren eller den selvstændige erhvervsdrivende har været omfattet af, havde været tilbagelagt i den omhandlede medlemsstat og efter den lovgivning, der gælder for den pågældende institution på det tidspunkt, da ydelsen skal fastsættes. Såfremt ydelsesbeløbet efter nævnte lovgivning er uafhængigt af længden af de tilbagelagte perioder, anses dette beløb for at være det i nærværende litra omhandlede teoretiske beløb.

b) Den kompetente institution fastsætter derefter det faktiske beløb for ydelsen på grundlag af det i litra a) nævnte teoretiske beløb efter forholdet mellem længden af de forsikrings- eller bopælsperioder, der er tilbagelagt efter den for institutionen gældende lovgivning forud for forsikringsbegivenhedens indtræden, og den samlede længde af de forsikrings- og bopælsperioder, der er tilbagelagt efter lovgivningen i alle de berørte medlemsstater forud for forsikringsbegivenhedens indtræden.«

5. Hvis en person således har arbejdet i medlemsstat A i 10 år og i medlemsstat B i 20 år, vil han, selv om han efter lovgivningen i medlemsstat A ikke kan gøre krav på en pension for en tiårig forsikringsperiode (f.eks. fordi det i denne medlemsstat kræves, at ansøgerne har arbejdet der i 15 år), i medfør af artikel 46, stk. 2, i medlemsstat A være berettiget til en tredjedel af den ydelse, han kunne gøre krav på, såfremt han havde arbejdet der i 30 år. Det første trin af denne procedure [dvs. beregningen af det teoretiske beløb i henhold til artikel 46, stk. 2, litra a)], går under betegnelsen »sammenlægning«, mens det andet trin [dvs. beregningen af pro rata-ydelsen i henhold til artikel 46, stk. 2, litra b)], kaldes »forholdsmæssig beregning«.

6. Selv om artikel 50 i forordning nr. 1408/71 ikke er nævnt i det præjudicielle spørgsmål, påberåbes bestemmelsen af sagsøgte Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (herefter »INPS«), den svenske regering og Kommissionen. Artikel 50 omhandler de tilfælde, hvor arbejdstagerens beskæftigelsesperioder i de stater, hvis lovgivninger han har været undergivet, har været forholdsvis korte, således at de samlede ydelser, som disse stater skal betale, ikke muliggør en rimelig levestandard [4]. Bestemmelsen er sålydende:

»Der kan ikke i den stat, på hvis område en person, der modtager ydelser i henhold til dette kapitel, er bosat, og efter hvis lovgivning der tilkommer ham en ydelse, ydes ham et beløb, der er mindre end den minimumsydelse, der i den nævnte lovgivning er fastsat for en forsikringsperiode, som svarer til samtlige de perioder, der efter bestemmelserne i de foregående artikler er lagt til grund ved ydelsens fastsættelse. Den kompetente institution i den pågældende stat skal i givet

4 — Domstolens dom af 30.11.1977, sag 64/77, Torri, Sml. s. 2299, præmis 5.

fald for hele det tidsrum, hvor han er bosat på denne stats område, yde ham et tillæg, der svarer til forskellen mellem summen af de ydelser, der tilkommer ham i medfør af dette kapitel, og minimumsydelsens beløb.«

National lovgivning

7. I italiensk lovgivning er der fastsat et minimumsniveau for pensioner. Såfremt den samlede pension, der skal betales (inkl. eventuelle pensioner fra en anden medlemsstat), ligger under dette niveau, skal der udbetales et tillæg svarende til differencen mellem pensionen og dette minimumsniveau.

8. Forelæggelseskendelsen indeholder praktisk taget ingen oplysninger om ordningen med minimumspension. Ifølge kendelsen udbetales minimumspensionen til pensionister, der har indbetalt over 780 ugentlige bidrag. Uden nærmere præciseringer henvises der til artikel 8 i lov nr. 153 af 30. april 1969 og artikel 7 i lov nr. 407 af 29. december 1990.

9. Sagsøgerne har anført, at tillægget er fastsat i artikel 9 i lov nr. 218 af 4. april 1952. Ifølge denne bestemmelse skal alders-, invalide- og efterladtepensioner forhøjes, således at det samlede pensionsbeløb kommer til at svare til 45 gange den grundpension, der defineres andetsteds. Artikel 16, hvortil sagsøgerne også har henvist, bestemmer, at tillægget skal finansieres af et bidrag fra arbejdstagere, som har en lovpligtig invalide-, alders- og efterladteforsikring, et arbejdsgiverbidrag og et bidrag fra staten.

10. Sagsøgerne har også henvist til artikel 8 i lov nr. 153 af 30. april 1969, artikel 6 i lov nr. 638 af 11. november 1983 og artikel 7 i lov nr. 407 af 29. december 1990. Ifølge sagsøgerne har 1983-loven alene til formål at forhindre overlapning mellem pensionstillægget og modtagerens anden indkomst. Oprindelig udelukkede lovens artikel 6, at udenlandske indkomster blev medregnet i den indkomst, der udgør beregningsgrundlaget. Igen ifølge sagsøgerne blev 1983-loven imidlertid ændret ved lov nr. 407 af 29. december 1990, som bestemte, at indkomst oppebåret i udlandet af pensionister med bopæl dér, skulle indgå i beregningsgrundlaget. Hvad angår artikel 8 i 1969-loven har sagsøgerne anført, at det deri udtrykkeligt bestemmes, at den pension, som der »er erhvervet ret til ved sammenlægning af forsikringsperioder og bidrag i henhold til internationale aftaler eller konventioner om socialsikring« suppleres op til minimumspensionen. I den citerede artikel 8 tages der hensyn til de ændringer, der er fastsat ved artikel 7, stk. 1, i lov nr. 407 af 29. december 1990, selv om sagsøgerne ikke har henvist til sidstnævnte lov.

11. INPS har henvist til artikel 8 i lov nr. 153 af 30. april 1969 og artikel 6 i lov nr. 638 af

11. november 1983. Ifølge INPS opstiller sidstnævnte bestemmelse endnu et krav, der skal opfyldes for at opnå ret til pensionstillægget, nemlig at der ikke oppebæres en indkomst, der overstiger det dobbelte beløb af den årlige minimumspension. Under retsmødet blev det på INPS' vegne oplyst, at de to nævnte bestemmelser var de eneste lovbestemmelser, der havde betydning for pensionstillægget.

Faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

12. Det fremgår af den noget »tynde« forelæggelseskendelse, at Stinco og Panfilo begge havde ansøgt INPS om alderspension, og at de begge fra samme tidspunkt havde krav på alderspension fra en anden medlemsstat (henholdsvis Frankrig og Det Forenede Kongerige). I retsmødet blev det anført, at Stinco havde arbejdet 392 uger i Italien og 1 105 uger i Frankrig. Domstolen fik ingen oplysninger om Panfilo's arbejdsmæssige baggrund.

13. INPS tildelte Stinco og Panfilo pro rata-pension i overensstemmelse med artikel 46, stk. 2, beregnet på grundlag den teoretiske pension, sagsøgerne ville have oppebåret, såfremt de havde arbejdet i Italien i hele deres erhvervsaktive liv. Størrelsen af den teoretiske pension, der udgjorde beregningsgrundlaget, lå på et sådant niveau, at såfremt de pågældende faktisk havde været berettiget til en italiensk pension af denne størrelse, ville de efter italiensk lovgivning have haft ret til tillægget for at nå op på minimumspensionen. Størrelsen af den teoretiske pension betegnes af sagsøgerne som latterlig, og det blev i retsmødet anført, at pensionen blev udbetalt pro rata med 2 100 ITL (muligvis om måneden, selv om dette ikke er oplyst) i Stinco's tilfælde og endnu mindre i Panfilo's tilfælde. Hvis den teoretiske pension suppleres op til minimumspensionen, vil pro rata-udbetalingen i Stinco's tilfælde imidlertid ligge på 502 490 ITL (formentlig om året).

14. Den nationale ret bemærker, at den af sagsøgerne faktisk oppebårne pension ikke blev forhøjet til det lovfastsatte minimum, fordi den samlede oppebårne pension i begge tilfælde — efter hensyntagen til pensioner udbetalt henholdsvis i Frankrig og Det Forenede Kongerige — oversteg det niveau, som udløser det i italiensk lovgivning hjemlede tillæg. Selv om det samlede pensionsbeløb havde ligget under denne grænse, er det dog tvivlsomt, om sagsøgerne ville være berettiget til at kræve, at Italien supplerede deres samlede pensioner op til dette niveau. Det blev nemlig i retsmødet oplyst, at sagsøgerne havde bopæl i Frankrig og Det Forenede Kongerige, og som det fremgår senere, er det italienske pensionstillæg en ydelse, der ikke kan eksporteres.

15. Begge sagsøgere anførte, at den teoretiske pension, der blev benyttet som udgangspunkt for beregningen af deres pro rata-pensioner, burde omfatte tillægget,

således at pensionen nåede op på det lovfæstede minimumsbeløb. Sagsøgerne anlagde hver især sag med påstand herom, og sagerne blev forenet.

16. Pretura har forelagt Domstolen det spørgsmål, om INPS ved fastsættelsen af det italienske pro rata-beløb som beregningsgrundlag skal anvende den såkaldte »potentielle« eller teoretiske pension slet og ret, eller om institutionen for at fastsætte nævnte beløb som beregningsgrundlag skal anvende den såkaldte »potentielle« eller teoretiske pension, heri indbefattet det med henblik på at opnå minimumsbeløbet fastsatte tillæg.

17. Der er indgivet skriftlige indlæg af sagsøgerne, INPS, den svenske regering og Kommissionen. Sagsøgerne, INPS, den spanske og østrigske regering samt Kommissionen var repræsenteret i retsmødet.

Er tillægget omfattet af artikel 46?

18. Spørgsmålet om, hvorvidt tillægget er omfattet af ordningen efter artikel 46, er ikke som sådant blevet rejst i nogen af indlæggene. INPS har dog hævdet, at tillægget ikke er del af pensionen, formentlig for at kunne konkludere, at tillægget derfor ikke er omfattet af artikel 46. Pretura og sagsøgerne har anført, at tillægget ikke er en uafhængig ydelse, men blot er en af pensionens bestanddele. Kommissionen har henvist til en nyligt afsagt afgørelse fra Italiens Corte di cassazione [5] og anført, at det i nævnte sag og angiveligt i flere tidligere sager er fastslået, at tillægget er en uadskillelig del af pensionen, selv om det er undergivet særlige og særskilte betingelser. Kommissionens fortolkning af denne dom blev i retsmødet anfægtet af INPS' advokat. Af de senere anførte grunde finder jeg det dog ikke nødvendigt for Domstolen at blive bekendt med den nøjagtige rækkevidde af den italienske dom for at kunne besvare det forelagte spørgsmål.

19. Selv om tillægget teoretisk kan adskilles fra den grundpension, der skal betales, vil dette i sig selv efter min opfattelse ikke være tilstrækkeligt til at udelukke tillægget fra artikel 46. Forordningen nævner udtrykkeligt tillæg i definitionen af udtrykkene »ydelser, pensioner og renter« [6]. Domstolen har ved flere lejligheder fastslået, at tillæg med samme karakter som det italienske pensionstillæg er omfattet af forordning nr. 1408/71, selv om sådanne tillæg ofte omfatter elementer, der er kendetegnende for såvel den sociale sikring (der ifølge artikel 4, stk. 1, klart og udtrykkeligt falder ind under forordning nr. 1408/71) som social forsorg (som ved artikel 4, stk. 4, udelukkes fra forordning nr. 1408/71); se f.eks. dommen i Frilli-sagen [7] (Belgiens garanterede indtægt for ældre, der ikke har tilstrækkelige midler); i Biason-

5 — Cassazione, Sez. Lavoro, dom af 9.1.1996, nr. 95, offentliggjort i *Il Foro italiano*, 1996 I, s. 874.

6 — Se artikel 1, litra t).

7 — Dom af 22.6.1972, sag 1/72, Sml. 1972, s. 109, org. ref.: Rec. s. 457. For en grundig analyse af sondringen mellem social sikring og forsorg henvises til generaladvokat Mayras' forslag til afgørelse.

-sagen [8] (ydelse fra Fonds national de solidarité, et fransk tillæg, der udbetales til modtagere af alders- eller invalidepensioner, der har utilstrækkelige midler); i Piscitello-sagen [9] (Italiens »pensione sociale«, en social ydelse, der udbetales til ældre, hvis indkomst ligger under et bestemt beløb); og i Giletti m.fl.-sagen [10] (ydelse fra Fonds national de solidarité). I Levatino-sagen har Domstolen endvidere taget stilling til et sådant tillæg set i relation til artikel 46 [11].

20. Levatino-sagen vedrørte en garanteret indkomst, nemlig en ydelse uden bidragspligt, der skal sikre ældre mennesker uden tilstrækkelige midler en mindsteindkomst. Ydelsen, der er trangsbestemt og ikke afhænger af tilbagelæggelse af en bestemt forsikringsperiode, udbetales som et tillæg, der bringer den faktiske indkomst (for såvel ansøgere som ægtefæller) op på et bestemt niveau. Sagsøgeren modtog ydelsen som et tillæg til sin belgiske og italienske pension, som tilsammen lå under minimumsbeløbet. Domstolen fastslog, at en ydelse som den garanterede indkomst er en ydelse ved alderdom i forordningens forstand, således at den berettigedes ret til ydelser skal fastsættes efter navnlig bestemmelserne i artikel 46 og 51 [12]. Jeg havde i mit forslag til afgørelse anført følgende:

»En ydelse som den garanterede indkomst er omfattet af forordningens afsnit III, kapitel 3, navnlig artikel 46. Efter min opfattelse ville den modsatte løsning være i strid med artikel 46's ordlyd og formål. Det fremgår klart af Domstolens praksis, at formålet med forordningen er så vidt muligt at fremme den frie bevægelighed for arbejdstagere ... Hvis man antager, at ydelser af den blandede type uden bidragspligt, såsom den garanterede indkomst, ikke er omfattet af artikel 46, ville det betyde en væsentlig forringelse af den beskyttelse, som forordningens afsnit III, kapitel 3, skal give vandrende arbejdstagere. Medlemsstaterne ville også have mulighed for at omgå kapitlets bestemmelser ved at indføre ydelser uden bidragspligt« [13].

21. Umiddelbart synes det derfor at fremgå af Levatino-dommen, at tillægget er omfattet af artikel 46. Den udgave af forordning nr. 1408/71, der var tale om i Levatino-sagen, er imidlertid siden blevet ændret ved forordning nr. 1247/92 [14]. De ved forordning

8 — Dom af 9.10.1974, sag 24/74, Sml. s. 999.

9 — Dom af 5.5.1983, sag 139/82, Sml. s. 1427.

10 — Dom af 24.2.1987, forenede sager 379/85, 380/85, 381/85 og 93/86, Sml. s. 955.

11 — Dom af 22.4.1993, sag C-65/92, Sml. I, s. 2005.

12 — Præmis 21 og domskonklusionen.

13 — Punkt 15. Se også punkt 13, 14 og 16.

14 — Rådets forordning (EØF) nr. 1247/92 af 30.4.1992, EFT L 136, s. 1.

nr. 1247/92 indførte ændringer er blevet påberåbt af såvel INPS som den østrigske regering til støtte for deres anbringende om, at det teoretiske beløb omhandlet i artikel 46, stk. 2, litra a), ikke bør omfatte tillægget.

22. Det fremgår klart af præamblen til forordning nr. 1247/92, at de ved forordningen gennemførte ændringer i høj grad var inspireret af Domstolens praksis, ifølge hvilken visse ydelser kan betragtes som både social sikring og social forsorg [15]. Forordningen kan føres helt tilbage til Biason-dommen [16] fra 1974, hvori Domstolen fastslog, at en medlemsstat i henhold til artikel 10 i forordning nr. 1408/71, som opstiller det generelle princip, at medlemsstater ikke må gøre visse ydelser (herunder alderdoms- og invaliditetsydelser) betinget af, at modtageren har bopæl i den stat, der tildeler ydelsen, er forpligtet til at eksportere ydelser omfattet af forordningen, såfremt modtageren flytter til en anden medlemsstat. Den ydelse, der var tale om i Biason-sagen, var et tillæg fra Frankrigs Fonds national de solidarité, der supplerede en invalidepension, som blev udbetalt i henhold til en forsikringsordning; det var en ydelse af den type, som Domstolen tidligere havde anerkendt som en hybrid ydelse omfattet af forordningen.

23. Trods Domstolens klare afgørelse nægtede Frankrig, som var betalingsmedlemsstaten, at betale denne til modtagere med bopæl i andre medlemsstater, og i 1980 indledte Kommissionen en traktatbrudssag. Dette fik den franske delegation i Rådet til at fremlægge et forslag om at begrænse betalingen af sådanne hybride ydelser til personer, der har bopæl i den pågældende medlemsstat. Det franske initiativ bevirkede, at Kommissionen afbrød traktatbrudssagen og i sidste ende fremsatte forslag om ændring af forordning nr. 1408/71 [17]. Arbejdet med forslaget blev senere bremset, bl.a. fordi Frankrig trods Domstolens klare praksis fortsat nægtede at anerkende, at ydelsen fra Fonds national de solidarité var social sikring i forordningens forstand. Kommissionen genoptog derfor i 1988 traktatbrudssagen, som førte til en dom, der fastslog, at Frankrig havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 10 i forordning nr. 1408/71 [18].

24. Forslaget blev endelig vedtaget som forordning nr. 1247/92, som ændrer forordning nr. 1408/71 på fire punkter.

15 — Anden og tredje betragtning i præamblen. Se f.eks. de i fodnote 7-10 nævnte sager. Yderligere eksempler findes i generaladvokat Da Cruz Vilaça's forslag til afgørelse i Giletti-sagen, der er nævnt i fodnote 10, punkt 21-31, samt i sammenfatningen af Det Forenede Kongeriges skriftlige indlæg indeholdt i retsmøderapporten fra Piscitello-sagen, der er nævnt i fodnote 9, s. 1432-1434.

16 — Nævnt i fodnote 8.

17 — EFT 1985 C 240, s. 6; KOM(85) 396 endelig udg.

18 — Dom af 12.7.1990, sag C 236/88, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 3163. Baggrunden for forordning nr. 1247/92 fremgår af retsmøderapporten til sagen, s. 3166, resuméet af de skriftlige indlæg fra Kommissionen i Piscitello sagen, jf. fodnote 9, s. 1434, og af begrundelsen for Kommissionens forslag, der er omhandlet i fodnote 17.

25. For det første udvides definitionen af udtrykket »familiemedlem« i artikel 1, litra f), for at bringe forordning nr. 1408/71 i overensstemmelse med Domstolens praksis med hensyn til børns adgang til visse »hybride« ydelser [19].

26. For det andet indføjes en artikel 4, stk. 2a [20], i forordning nr. 1408/71 for at gøre det klart, at visse hybride ydelser er omfattet af forordningen:

»2 a. Denne forordning finder ligeledes anvendelse på særlige ikke-bidragspligtige ydelser, der er fastsat i en anden lovgivning eller ordning end dem, der er omhandlet i stk. 1 [social sikring] eller udelukket i henhold til stk. 4 [social forsorg], når disse ydelser har til formål

a) enten at dække de risici, der svarer til de i stk. 1, litra a)-h), omhandlede sikringsgrene, i stedet for eller som tillæg til andre ydelser

b) eller udelukkende at sikre særlig beskyttelse af handicappede.«

Artikel 4, stk. 1, litra c), omhandler ydelser ved alderdom.

27. For det tredje indføjedes der ved forordning nr. 1247/92 en artikel 10a [21] og bilag IIa [22] i forordning nr. 1408/71 for at gøre det klart, at nogle af de i artikel 4, stk. 2a, beskrevne ydelser kun kan udbetales til personer, der er bosiddende i den pågældende medlemsstat. Artikel 10a, stk. 1, bestemmer følgende:

»Uanset artikel 10 og afsnit III [23] modtager de personer, som er omfattet af denne forordning, udelukkende de i artikel 4, stk. 2a, omhandlede særlige ikke-bidragspligtige kontantydelser i den medlemsstat, på hvis område de er bosat, og i henhold til dennes lovgivning, såfremt disse ydelser er anført i bilag IIa ...«

19 — Se første betragtning i præamblen og artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 1247/92.

20 — Indføjet ved artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 1247/92.

21 — Indføjet ved artikel 1, stk. 4, i forordning nr. 1247/92.

22 — Indføjet ved artikel 1, stk. 6, i forordning nr. 1247/92.

23 — Afsnit III indeholder særlige bestemmelser om de enkelte arter af ydelser, herunder artikel 44-51 om pensioner.

Resten af artikel 10a (stk. 2, 3 og 4) indeholder regler om sammenlægning af perioder tilbagelagt i en anden medlemsstat samt bestemmelser uden betydning for den foreliggende sag, som gør det lettere at modtage denne type ydelse.

Bilag IIa indeholder bl.a. følgende tekst under overskriften »H. ITALIEN«:

»c) Tillæg til minimumspensionen (lov nr. 218 af 4.4.1952, nr. 638 af 11.11.1983 og nr. 407 af 29.12.1990)«.

Af andre ydelser anført i bilag IIa kan nævnes Belgiens garanterede mindsteindtægt, som var genstand for Frilli- og Levatino-sagerne, Frankrigs supplerende tilskud fra Den Nationale Solidaritetsfond, der var genstand for Biason- og Giletti-sagerne, samt Italiens socialpension, der var genstand for Piscitello-sagen.

28. Endelig indføjedes der ved forordning nr. 1247/92 en artikel 4, stk. 2b [24], for at gøre det klart, at visse andre ikke-bidragspligtige ydelser falder helt uden for forordningens anvendelsesområde. Medlemsstaterne kan nærmere specificere disse ydelser [25], som skal angives i et nyt nr. III i bilag II [26] til forordning nr. 1408/71:

»Denne forordning finder ikke anvendelse på bestemmelserne i en medlemsstats lovgivning om de særlige ikke-bidragspligtige ydelser, som er nævnt i bilag II, nr. III, hvis anvendelsesområde er begrænset til en del af medlemsstatens geografiske område.«

29. Det står således klart, at forordning nr. 1247/92 havde til formål for det første udtrykkeligt at fastslå, at særlige ikke-bidragspligtige ydelser er ydelser omfattet af forordning nr. 1408/71, for derved at sikre, at vandrende arbejdstagere ikke længere behøver at anlægge sag, hver gang en hybrid ydelses status anfægtes, og for det andet at begrænse retten til sådanne ydelser, hvortil der er erhvervet ret efter lovgivningen i en medlemsstat, til personer, der har bopæl i denne medlemsstat [27].

24 — Indføjet ved artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 1247/92.

25 — Artikel 5 i forordning nr. 1408/71 som ændret ved forordning nr. 1247/92; se sidstnævnte forordnings artikel 1, stk. 3.

26 — Indføjet ved artikel 1, stk. 5, i forordning nr. 1247/92.

27 — Se Domstolens beskrivelse af Kommissionens forslag i sagen Kommissionen mod Frankrig, der er nævnt i fodnote 18, dommens præmis 6, der er affattet i tilsvarende ven dinger.

30. Sagsøgerne har efter min opfattelse med rette gjort gældende, at forordning nr. 1247/92 ikke ændrede ved de beregninger, der kræves i henhold til artikel 46.

31. INPS har påberåbt sig forordning nr. 1247/92, men er ikke særlig klar i sin argumentation. INPS synes at konkludere, at tillægget, da det i medfør af forordning nr. 1247/92 ikke kan eksporteres, ikke kan tages i betragtning ved beregningen af den teoretiske ydelse i henhold til artikel 46, stk. 2, litra a). At INPS anser forordning nr. 1247/92 for at have denne virkning, bekræftes også af den udtalelse, der på sagsøgernes vegne blev fremsat i retsmødet, og som gik ud på, at INPS før forordningens ikrafttræden havde medregnet tillægget i det teoretiske beløb og først havde ændret praksis efter ikrafttrædelsen af forordning nr. 1247/92. (Det kan også udledes af den italienske regerings indlæg i Valentini-sagen [28], at den italienske regering tidligere var af den opfattelse, at et tillæg som det pensionstillæg, der er tale om i den foreliggende sag, var omfattet af artikel 46.)

32. INPS blander dog i sin argumentation betalingen af tillægget sammen med et andet — beslægtet — spørgsmål, nemlig om tillægget skal medregnes ved fastlæggelsen af det teoretiske beløb. Det er rigtigt, at det klart fremgår af forordning nr. 1247/92, at tillægget som sådant kun kan udbetales til personer med bopæl i Italien, og at sagsøgerne, da de ikke har bopæl i Italien, derfor ikke ville have krav på tillægget, der skulle supplere deres samlede pensioner op til det minimumsbeløb, der er fastsat i Italiens lovgivning. Men dette spørgsmål er den foreliggende sag uvedkommende. Det er klart, at sagsøgerne ikke kræver *udbetaling* af ydelsen som et supplement til deres pensioner, men alene kræver, at ydelsen skal medregnes ved beregningen af det teoretiske italienske pensionsbeløb i henhold til artikel 46, stk. 2, litra a).

33. Sondringen mellem tildelingen af ydelser anført i bilag IIa, der er begrænset til personer med bopæl i den pågældende medlemsstat, og tildelingen til en person uden bopæl i medlemsstaten af en pro rata-ydelse beregnet på grundlag af et teoretisk beløb, hvori ydelsen er medregnet, kan forekomme irrelevant og måske lidt søgt. Der er imidlertid efter min opfattelse god grund til at foretage denne sondring, som jeg vil illustrere med et eksempel. Lad os antage, at en arbejdstager med korte bidragsperioder i Italien og Frankrig trækker sig tilbage. Hans pension beregnes i henhold til artikel 46, og det italienske pensionstillæg medregnes i beregningen af det teoretiske beløb. Han vil modtage pro rata-ydelser svarende til de perioder, hvor han har arbejdet i de to medlemsstater. Hvis de samlede ydelser, der faktisk kommer til udbetaling, er mindre end den i den italienske lovgivning fastsatte minimumspension, kan arbejdstageren, forudsat at han bor i Italien, herudover kræve det italienske tillæg, der skal bringe det samlede beløb op på minimumsniveauet. Men hvis han vælger at flytte til en anden medlemsstat,

28 — Dom af 5.7.1983, sag 171/82, Sml. s. 2157, særlig s. 2165.

vil han fortsat modtage pro rata-ydelserne, men han vil i medfør af artikel 10a ikke længere kunne kræve tillægget. Det kan selvfølgelig tænkes, at han har krav på et tilsvarende tillæg i sin nye bopælsstat, såfremt denne stats lovgivning giver mulighed herfor. Er dette tilfældet, kan han påberåbe sig artikel 50 i forordning nr. 1408/71.

34. Den østrigske regering har i retsmødet anført, at hverken artikel 46, stk. 2, litra a), eller artikel 50 finder anvendelse, da det italienske pensionstillæg er anført i bilag IIa til forordning nr. 1408/71.

35. For mig er det af mange grunde klart, at artikel 10a ikke udelukker de i bilag IIa anførte ydelser fra hele forordningens anvendelsesområde. Generelt må det erindres, at artikel 10a, der er en undtagelse fra lovgivning til forbedring af vandrende arbejdstageres situation, kræver en streng fortolkning.

36. For det første fremgår det klart af artikel 4, stk. 2a, hvortil der henvises i artikel 10a, at forordningen i princippet omfatter ydelser som f.eks. det italienske pensionstillæg.

37. For det andet viser de første ord i artikel 10a, »uanset ... afsnit III«, at forordningen som helhed finder anvendelse, og især at afsnit III (som omfatter artikel 46) finder anvendelse, medmindre dets bestemmelser må vige for artikel 10a med hensyn til bopælskrav for at opnå specificerede ydelser.

38. For det tredje ville artikel 4, stk. 2b, samt nr. III i bilag II blive overflødige, såfremt artikel 10a havde den virkning, at ydelserne i bilag IIa blev udelukket fra forordning nr. 1408/71.

39. Jeg skal også bemærke, at generaladvokat Tesauro i Krid-sagen [29] gjorde kort proces med det argument, der tilsyneladende var blevet fremført af Det Forenede Kongerige, nemlig at de ændringer, som blev indført ved forordning nr. 1247/92, »har gjort det endnu klarere, at ikke-bidragspligtige sociale ydelser ikke er omfattet af begrebet social sikring« [30]. Generaladvokaten påpegede, at man efter hans opfattelse ikke kunne »være i tvivl om, at en national ydelse af den art, som er omfattet i hovedsagen [det supplerende tilskud fra den franske Fonds national de solidarité] ... henhører under begrebet social sikring« som defineret i forordningen [31]. Domstolen antog dette synspunkt og fastslog, at »[siden ikrafttrædelsen af forord-

29 — Dom af 5.4.1995, sag C-103/94, Sml. I, s. 719.
30 — Se punkt 9, 10 og 11 i forslaget til afgørelse.
31 — Punkt 11.

ning nr. 1247/92] ... er ydelser af tilsvarende art som det supplerende tilskud fra FNS udtrykkeligt blevet medtaget i det materielle anvendelsesområde for forordning nr. 1408/71« [32].

40. Jeg er derfor ikke i tvivl om, at forordning nr. 1408/71 som helhed omfatter ydelserne i bilag IIa uanset artikel 10a. Jeg er heller ikke i tvivl om, at artikel 46 fortsat specifikt finder anvendelse på disse ydelser.

41. For det første, hvis hensigten var generelt at udelukke ikke-bidragspligtige ydelser fra artikel 46's anvendelsesområde, havde det været naturligt at ændre artikel 46, for at tydeliggøre dette. Som det vil fremgå senere, skete der ikke en sådan tydeliggørelse, selv om de relevante bestemmelser i artikel 46 blev ændret på samme tid.

42. For det andet er der intet i ordlyden af artikel 10a, der tyder på, at artiklen har den virkning, som INPS og den østrigske regering påstår. Artikel 10a indeholder blot bestemmelse om, at de ydelser, som artiklen vedrører, kun kan udbetales i bopælsstaten. Den østrigske regering har i retsmødet anført, at henvisningen til afsnit III i indledningen til artikel 10a viser, at afsnit III ikke gælder for ydelser anført i bilag IIa. Jeg kan ikke tiltræde dette argument. Afsnit III har overskriften »Særlige bestemmelser om de enkelte arter af ydelser« og omfatter 60 artikler fordelt på otte kapitler, som omhandler sygdom og moderskab, invaliditet, alderdom og dødsfald (pensioner), arbejdsulykker og erhvervssygdomme, ydelser ved dødsfald, arbejdsløshed, familieydelser samt ydelser til børn, der forsørges af pensionister eller rentemodtagere, samt til børn der har mistet begge forældre eller en af dem. Med mange af disse bestemmelser har man søgt at give personer uden bopæl i landet adgang til kontantydelser. Det står klart, at for så vidt disse ydelser er anført i bilag IIa, har artikel 10a nu ophævet denne mulighed. Der er dog ingen grund til at gå ud fra, at artikel 10a udelukker anvendelsen af de resterende bestemmelser i afsnit III, som ikke vedrører personer uden bopæl i landet og disses ret til ydelserne i bilag IIa.

43. For det tredje viser ovenstående gennemgang af baggrunden for artikel 10a, at hensigten var at løse de vanskeligheder, som sager som f.eks. Biason- [33] og Piscitello-sagen [34] tilsyneladende gav anledning til, fordi Domstolen havde fastslået, at ikke-bidragspligtige kontantydelser fortsat skulle udbetales, selv om modtageren flyttede fra

32 — Dommens præmis 36.

33 — Nævnt i fodnote 8.

34 — Nævnt i fodnote 9.

udbetalingsmedlemsstaten til en anden medlemsstat. Formålet var ikke at løse problemer som det, der blev rejst i Levatino-sagen, som vedrørte beregningen og reguleringen af ydelser ved alderdom, herunder en ydelse i form af et tillæg til sikring af en mindsteindkomst. Artikel 10a har alene til formål at lovfæste en regel om, at en ydelse kun kan udbetales på den udbetalende medlemsstats område, en regel som ellers ville være ulovlig i medfør af artikel 10, således som denne tidligere blev fortolket af Domstolen.

44. Følgelig er der intet, der tyder på, at de ændringer, der ved forordning nr. 1247/92 er indført i forordning nr. 1408/71, medfører, at ydelser som f.eks. det italienske pensionstillæg udelukkes fra artikel 46's anvendelsesområde.

45. Som afslutning på dette afsnit skal jeg derfor bemærke, at det efter min opfattelse blev fastslået i Levatino-dommen, at en ydelse som f.eks. det italienske pensionstillæg er omfattet af artikel 46, og at dette ikke er blevet ændret af de ændringer, der ved forordning nr. 1247/92 blev foretaget i forordning nr. 1408/71.

Det teoretiske beløb

46. Antages det, at artikel 46 finder anvendelse på tillægget, må det efter min opfattelse af ordlyden af artikel 46, stk. 2, litra a), særlig det sidste punktum [35] udledes, at det teoretiske pensionsbeløb, der skal beregnes, skal inkludere tillægget. Det må være det, der er meningen med »det teoretiske beløb for den ydelse, som den pågældende ville kunne gøre krav på, hvis samtlige [forsikringsperioder] ... havde været tilbagelagt i den omhandlede medlemsstat«. Hvis sagsøgerne i den foreliggende sag i alle ugerne havde arbejdet i Italien, ville de kunne kræve latterligt små pensioner, som i begge tilfælde skulle suppleres op til niveauet for minimumspensionen.

47. INPS har anført, at når minimumsydelsen som her er uafhængig af forsikringsperioder, kan denne minimumsydelse ikke medtages i beregningen af den teoretiske pension, idet ydelsen kun er relevant i relation til artikel 50. Jeg finder ikke, at dette argument kan tages til følge, jf. ordlyden af artikel 46, stk. 2, litra a), hvor det i sidste punktum udtrykkeligt hedder, at »såfremt ydelsesbeløbet efter nævnte lovgivning er uafhængigt af længden af de tilbagelagte perioder, anses dette beløb for at være det i nærværende litra omhandlede teoretiske beløb«. Meningen er helt klart, at en ydelse, der er uafhængig af længden af de tilbagelagte perioder, ikke herved udelukkes fra det teoretiske beløb, men derimod udgør det

35 — Se punkt 47 nedenfor.

teoretiske beløb; dette synes også at være Domstolens holdning i Levatino-sagen [36]. Jeg skal bemærke, at artikel 46 blev ændret ved forordning nr. 1248/92 [37], som blev udstedt samme dag som forordning nr. 1247/92, men at det sidste punktum i artikel 46, stk. 2, litra a), ikke blev fjernet. Det er endvidere højst usandsynligt, at dette skyldes en forglemmelse, idet det sidste punktum faktisk blev omformuleret, uden at betydningen blev ændret [38]. Dette tyder i høj grad på, at bestemmelsen fortsat skulle finde anvendelse.

48. INPS ser endvidere i sin argumentation bort fra afgørelsen i Levatino-sagen, i hvilken ydelsen ligeledes var uafhængig af forsikringsperioder, men hvor det ikke desto mindre blev fastslået, at ydelsen var omfattet af artikel 46. Jeg skal bemærke, at Office national de pensions, den belgiske myndighed, i Levatino-sagen gjorde gældende, at metoden til beregning af den garanterede indkomst var uforenelig med den ordning med sammenlægning og forholdsmæssig beregning, der er fastsat i bl.a. artikel 46. Argumentet blev forkastet [39].

49. INPS har hævdet, at såfremt tillægget medtages i det teoretiske pensionsbeløb, vil størrelsen af den pension, der tildeles efter forholdsmæssig beregning, være omvendt proportional med længden af modtagerens arbejdsliv. INPS har illustreret argumentet med et eksempel: Antages det, at modtageren af pensionen har arbejdet i en kort periode i Italien (f.eks. fem år), vil den italienske andel af hans samlede pension være mindre, jo længere han har arbejdet i alt (i dette eksempel: jo længere han har arbejdet uden for Italien). Da dette er hele formålet med sammenlægningen og den forholdsmæssige beregning, kan det ikke overraske.

50. INPS har også anført, at sagsøgernes synspunkt fører til det uantagelige resultat, at den samlede pension, der kommer til udbetaling efter sammenlægning og forholdsmæssig beregning, under visse omstændigheder kan overstige den nationale minimumspension. Igen skal jeg anføre, at dette næppe kan overraske, da det jo netop ligger i et minimumsbeløbs natur, at det skal overstiges i de fleste tilfælde.

51. Finder man ikke, at det klart fremgår af ordlyden af artikel 46, stk. 2, litra a), at det teoretiske pensionsbeløb skal omfatte tillægget, kan man finde yderligere støtte for dette argument i Domstolens afgørelser. Domstolen har i nogle domme fortolket udtrykket »det teoretiske pensionsbeløb«, men der er ikke noget direkte fortilfælde, der kan benyttes for at afgøre det specifikke spørgsmål, der rejses i den foreliggende sag.

36 — Nævnt i fodnote 11; se dommens præmis 26.

37 — Nævnt i fodnote 2.

38 — Den forrige udgave havde følgende ordlyd: »Såfremt ydelsens beløb efter nævnte lovgivning er uafhængigt af længden af de tilbagelagte perioder, anses dette beløb for det i nærværende litra omhandlede teoretiske beløb«; se den konsoliderede udgave af forordning nr. 1408/71 i bilag I til Rådets forordning (EØF) nr. 2001/83 af 2.6.1983, EFT L 230, s. 6.

39 — Dommens præmis 23-27; se også punkt 13 og 14 i mit forslag til afgørelse.

52. Menzies-dommen [40] drejede sig om, hvilket grundlag der skulle anvendes ved beregningen af en tysk pension for uarbejdsdygtighed i henhold til artikel 46, stk. 2. Efter tysk lovgivning fik forsikringstagere, som var blevet uarbejdsdygtige inden det fyldte 56. år, tillagt en supplerende forsikringsperiode. Menzies havde betalt forsikringsbidrag i Tyskland i 24 måneder og i Det Forenede Kongerige i 248 måneder. Tillægsperioden, som i hans tilfælde var på 199 måneder, blev taget i betragtning af den kompetente institution ved beregningen af det teoretiske beløb efter artikel 46, stk. 2, litra a), men ikke ved beregningen af det faktiske beløb efter artikel 46, stk. 2, litra b). Den teoretiske ydelse var derfor det beløb, som Menzies kunne have gjort krav på i Tyskland som pension for uarbejdsdygtighed, såfremt han havde betalt bidrag i i alt 471 måneder, nemlig 24 + 248 + 199. Den tyske pro rata-ydelse blev beregnet som 8,82% af det teoretiske beløb, nemlig 24: (24 + 248). Sagsøgeren hævdede, at tillægsperioden burde være medregnet ved beregningen af det faktiske beløb, hvilket ville have givet en pro rata-ydelse på 47,34%, nemlig (24 + 199): (24 + 248 + 199).

53. Dette argument blev forkastet af Domstolen, som fremsatte følgende bemærkninger til beregningen af det teoretiske beløb:

»Det teoretiske beløb skal, således som det udtrykkeligt følger af bestemmelserne i artikel 46, stk. 2, litra a), beregnes, som om den forsikredes erhvervsudøvelse udelukkende er foregået i den pågældende medlemsstat. Hvis det således følger af den nævnte stats lovbestemmelser, at ydelsen med det formål at forhøje denne i tilfælde af forsikringstagerens tidlige invaliditet eller død skal beregnes ikke alene i forhold til de af forsikringstageren tilbagelagte forsikringsperioder, men også i forhold til en tillægsperiode ... skal denne tillægsperiode derfor også tages i betragtning ved beregning af det teoretiske beløb efter litra a)« [41].

54. Domstolen fastslog følgende i Di Prinzio-dommen [42]:

»Med hensyn til spørgsmålet om medregning af de fiktive perioder ved fastsættelsen af det teoretiske ydelsesbeløb, fremgår det af ordlyden af artikel 46, stk. 2, litra a), at den kompetente institution skal anvende den i staten gældende lovgivning fuldt ud. Skal ydelsen således i henhold til lovgivningen beregnes ikke blot på grundlag af de faktiske og hermed ligestillede perioder, men også på grundlag af et vist antal supplerende fiktive år, skal denne fiktive periode også tages i

40 — Dom af 26.6.1980, sag 793/79, Sml. s. 2085.

41 — Dommens præmis 10.

42 — Dom af 18.2.1992, sag C 5/91, Sml. I, s. 897

betragtning ved beregningen af det teoretiske ydelsesbeløb« [43].

55. Det kan af Menzies- og Di Prinzio-dommene konkluderes, at hvis en medlemsstat søger at nå målet om en minimumspension ved hjælp af fiktive forsikringsperioder, der skal afhjælpe arbejdstagerens problem med korte pensionsperioder, kræves helt klart, at disse fiktive perioder medregnes ved fastsættelsen af de teoretiske beløb. Hvis en anden medlemsstat søger at nå samme mål ved et pensionstillæg, vil det virke besynderligt ikke at medregne dette tillæg.

56. I Besem-dommen [44] opstillede Domstolen en mere generel regel. Sagen vedrørte beregning af en nederlandsk invaliditetsydelse. Ifølge den relevante nederlandske lovgivning afhang ydelsesbeløbet ikke af længden af tilbagelagte forsikringsperioder, men byggede på graden af uarbejdsdygtighed og på det beløb, som sagsøgeren ville have tjent, såfremt han ikke var blevet uarbejdsdygtig. Hvis retten til ydelsen alene var opstået som følge af fællesskabsbestemmelserne, skulle den hypotetiske løn reduceres i forhold til de perioder, hvor Besem ikke havde været forsikret. Besem havde været uden forsikring i fem år ud af en samlet forsikringsperiode på 44 år, før han blev erklæret uarbejdsdygtig. De nederlandske myndigheder beregnede hans invaliditetsydelse efter artikel 46, stk. 2, på grundlag af den således reducerede løn. Denne lønreduktion blev anfægtet.

57. Domstolen fastslog, at reduktionen var ulovlig, og bemærkede i den forbindelse, at situationen i hovedsagen var:

»fuldt ud ... reguleret i fællesskabsbestemmelserne, som gør det muligt uden videre at fastsætte det teoretiske beløb ved at sammenholde dem med de nationale bestemmelser om størrelsen af de ydelser, som vil blive udbetalt til en arbejdstager, der har ret til dem alene i henhold til den nationale lovgivning.

Det er ikke i overensstemmelse med de nævnte bestemmelser, at en medlemsstat med henblik på fastsættelse af ydelsernes størrelse i sådanne situationer vedtager bestemmelser, som har til formål at ændre beregningen af det teoretiske beløb, således at der sker en nedsættelse i forhold til det beløb, der ville følge af de almindelige bestemmelser i den nationale lovgivning« [45].

58. På grundlag af de principper, Domstolen har opstillet i de nævnte sager, kan det kon-

43 — Dommens præmis 45.

44 — Dom af 23.9.1982, sag 274/81, Sml. s. 2995.

45 — Dommens præmis 12 og 13.

kluderes, at den i artikel 46, stk. 2, litra a), omhandlede beregning skal bygge på den samlede teoretiske pension, som sagsøgeren ville have krav på, såfremt han hele sit arbejdsliv havde arbejdet i den pågældende medlemsstat. Ikke at medtage et pensionstillæg i beregningen ville være i strid med disse principper.

59. Som et sidste punkt skal jeg nævne de forskellige notater og referater fra møder i Den Administrative Kommission for Vandrende Arbejdstageres Sociale Sikring, hvortil INPS har henvist til støtte for sine anbringender. Den Administrative Kommission blev oprindelig nedsat ved forordning nr. 3 [46], der var forløber for forordning nr. 1408/71. Reglerne for Den Administrative Kommission findes i dag i artikel 80 og 81 i forordning nr. 1408/71. Den Administrative Kommissions opgaver går bl.a. ud på at behandle »ethvert administrativt spørgsmål eller fortolkningsspørgsmål, der opstår i forbindelse med« forordning nr. 1408/71, »uden at dette berører de pågældende myndigheders, institutioners eller enkeltpersoners ret til at benytte sig af de procedurer og domstole, der er fastsat i medlemsstaternes lovgivning, i denne forordning eller i traktaten« [47]. Domstolen fastslog imidlertid på et tidligt tidspunkt, at den tilsvarende bestemmelse i forordning nr. 3 [48] ikke berørte de kompetente domstoles eller retters beføjelser til at vurdere gyldigheden og indholdet af forordningen, og at Den Administrative Kommissions afgørelser i den forbindelse kun havde vejledende værdi. Det var ifølge Domstolen den eneste fortolkning, der var i overensstemmelse med traktaten, særlig artikel 177, der fastlægger en procedure til sikring af en ensartet retslig fortolkning af fællesskabslovgivningen [49]. Følgelig kan de notater, som INPS har henvist til, ikke betragtes som bindende.

Artikel 50 i forordning nr. 1408/71

60. INPS har nævnt sondringen mellem »det teoretiske beløb« i artikel 46, stk. 2, litra a), og »minimumsydelsen« i artikel 50: den førstnævnte bestemmelse er blot det beregningsgrundlag, som Fællesskabets ordning med sammenlægning og forholdsmæssig beregning bygger på, mens sidstnævnte omhandler en garanteret mindsteindkomst, der er uafhængig af de forsikringsperioder, som arbejdstageren har tilbagelagt. INPS har konkluderet, at artikel 50 er den eneste bestemmelse i fællesskabslovgivningen, der har til formål at sikre pensionister en mindsteindkomst. Det er meget muligt, at INPS har ret, men påstanden synes ikke at have direkte relevans for den foreliggende sag, der som nævnt ovenfor ikke drejer sig om at sikre sagsøgerne en mindsteindkomst.

61. INPS har påberåbt sig Torri- [50] og Browning-dommene [51], selv om det ikke står

46 — Rådets forordning nr. 3 af 25.9.1958 om vandrende arbejdstageres sociale sikring, JO 1958, s. 561.

47 — Artikel 81, litra a).

48 — Artikel 43.

49 — Dom af 5.12.1967, sag 19/67, Van der Vecht, Sml. 1965 1968, s. 411, org. ref.: Rec. s. 445.

50 — Nævnt i fodnote 4.

51 — Dom af 17.12.1981, sag 22/81, Sml. s. 3357.

klart, hvilke principper INPS søger at udlede af disse afgørelser. I Torri-dommen fastslog Domstolen, at artikel 50 ikke finder anvendelse, hvis en medlemsstat ikke specifikt har fastsat en mindstepension i sin lovgivning. I Browning-dommen blev denne regel yderligere præciseret. Domstolen fastslog, at ydelsen i artikel 50 er en minimumsydelse baseret på en udtrykkelig garanti i den nationale lovgivning, og ikke de minimumsydelser, som fremkommer ved normal anvendelse af pensionsregler baseret på forsikringsperioder og bidrag. Muligvis søger INPS at påberåbe sig Torri-dommen til støtte for sit anbringende om, at det teoretiske ydelsesbeløb ikke er det samme som minimumspensionen. I Torri-sagen havde sagsøgeren uden resultat gjort gældende, at hvis der i en given medlemsstat ikke findes en lovpligtig mindstepension, kræver artikel 50, at der udbetales en mindsteydelse svarende til det teoretiske beløb beregnet efter fremgangsmåden i artikel 46, stk. 2, litra a). Det er dog klart forkert at antage, at det teoretiske beløb, hvis der ikke findes noget lovpligtigt minimum, ikke kan udgøre en minimumspension i henhold til artikel 50 og heraf konkludere, at det teoretiske beløb i henhold til artikel 46, stk. 2, litra a), udelukker et lovpligtigt tillæg, der skal bringe en pension op på et sådant minimumsniveau.

62. Kommissionen har henvist til den historiske baggrund for artikel 50. I begrundelsen til Kommissionens forslag [52] til en revideret forordning nr. 3 [53], som endeligt blev vedtaget som forordning nr. 1408/71, hedder det i forbindelse med artikel 40, som blev til artikel 50 i forordning nr. 1408/71:

»Lorsque la carrière du travailleur a été assez courte et que le droit aux prestations d'invalidité, de vieillesse ou de survie, n'a pu s'ouvrir, au titre des législations des États auxquelles il a été soumis, qu'en tenant compte de toutes ses périodes d'assurance, il arrive fréquemment que le montant total des prestations dues par ces États n'atteigne pas le niveau du minimum prévu par la législation d'un ou de plusieurs d'entre eux, *bien que le montant théorique dont il s'agit à l'article 35* [som blev til artikel 46] *ait déjà été porté au niveau de ce minimum*« [54].

Bestemmelsen skulle anvendes i de tre medlemsstater, som på det tidspunkt havde minimumsydelser af den angivne type, nemlig Frankrig, Italien og Luxembourg. Kommissionen har anført, at minimumsydelserne i henhold til den franske og luxembourgske lovgivning var faste beløb. Kommissionen har konkluderet, at det helt klart var hensigten med det teoretiske beløb i artikel 46, stk. 2, litra a), at det skulle suppleres op til et eventuelt lovpligtigt minimum, enten dette minimum var afhængigt af forsikringsperioder eller ej.

52 — JO 1966, 194, s. 3333; KOM(66) 8 af 6.1.1966.

53 — Nævnt i fodnote 46.

54 — S. 52; mine fremhævelser.

63. Jeg mener ikke, at Kommissionens forklaringer på sine forslag til lovgivning ville være afgørende eller have væsentlig bevisværdi, hvis ikke der også forelå andre faktorer. Som generaladvokat Warner påpegede i sit forslag til afgørelse i Torri-sagen [55], er der ikke nogen sikkerhed for den antagelse, at Rådets medlemmer i et og alt deler Kommissionens opfattelse med hensyn til en given bestemmelse. Men når Kommissionens forklaringer som i den foreliggende sag stemmer overens med den betydning, der tillægges en bestemmelse — i dette tilfælde artikel 46, stk. 2, litra a) — på grundlag af bestemmelsens ordlyd og sammenhæng samt Domstolens fortolkning af den, finder jeg, at de pågældende forklaringer giver nyttige supplerende oplysninger.

Forslag til afgørelse

64. Følgelig foreslår jeg Domstolen at besvare Pretura circondariale di Roma's spørgsmål som følger:

»Såfremt i) en medlemsstats lovgivning hjemler ret til et tillæg til at supplere en alderspension i henhold til afsnit III, kapitel 3 i Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, op til et bestemt minimum, og ii) det pensionsbeløb, som en person ville have krav på, såfremt han i denne medlemsstat havde tilbagelagt samtlige forsikrings- og/eller bopælsperioder, som han har tilbagelagt i andre medlemsstater i henhold til disses lovgivning, er mindre end det fastsatte minimum, således at vedkommende person har krav på tillægget, udgør det teoretiske beløb efter forordningens artikel 46, stk. 2, litra a), pensionsbeløbet efter suppleringen op til det fastsatte minimum, uanset om tillægget er anført i forordningens bilag IIa.«

55 — S. 2309.