FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER

fremsat den 13. marts 1997 *

1. Pretura circondariale di Roma har som arbejdsret anmodet Domstolen om at fortolke visse fællesskabsbestemmelser om anvendelsen af de sociale sikringsordninger for vandrende arbejdstagere [1] i lyset af EF-traktatens artikel 48. Det søges navnlig oplyst, om der skal tages hensyn til arbejdsløshedsperioder, der er tilbagelagt i en anden medlemsstat (Tyskland) i forbindelse med opgørelsen af referenceperioder med henblik på erhvervelse af ret til invaliditetsydelse i en anden medlemsstat (Italien).

2. På baggrund af en undersøgelse af de retlige og faktiske omstændigheder skal jeg foreslå Domstolen at afvise en sådan hensyntagen i den forelagte sag.

Relevante nationale bestemmelser

Italiensk lovgivning

3. Ud over anerkendelse af invaliditeten forudsætter tildeling af invaliditetsydelse, ifølge italiensk lovgivning, at følgende kumulative forsikrings- og bidragsbetingelser er opfyldt [2], nemlig

— at der er forløbet mindst fem år fra forsikringens start

— at der er indbetalt eller godskrevet mindst 260 ugentlige bidrag (fem års indbetalinger), og

* Originalsprog: fransk.

1 — Artikel 9a i 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 (EFT 1971 II, s. 366), der blev indsat med tilbagevirkende gyldighed ved Rådets forordning (EØF) nr. 2332/89 af 18.7.89 (EFT L 224, s. 1); artikel 15, stk. 1, litra f), i Rådets forordning (EØF) nr. 574/72 af 21.3.72 om regler til gennemførelse af forordning nr. 1408/71 (EFT 1972 I, s. 149)

2 — Jf. artikel 4 i lov nr. 222 af 12.6.1984 om ændring af reglerne om invalidepension (GURI nr. 165 af 16.6.1984), som henviser til betingelserne i artikel 9, stk. 2, i kongeligt lovdekret nr. 636 af 14.4.1939, som konverteret til lov nr. 1272 af 6.7.1939 (som blev erstattet af artikel 2 i lov nr. 218 af 4.4.1952 (GURI nr. 89, *Supplemento ordinario*, af 15.4.1952)), som ændret ved den nævnte lov nr. 222.

— at der i en periode på fem år forud for ansøgningen om pension har været tale om mindst 156 ugentlige bidrag (tre års indbetalinger).

4. Hvad angår hensyntagen til arbejdsløshedsperioder bestemmes det i artikel 4 i nævnte lov nr. 218, at

»... de perioder, for hvilke den almindelige ydelse i henhold til tvungen arbejdsløshedsforsikring udbetales, anses for bidragsperioder for så vidt angår retten til pension og denne pensions størrelse.«

Tysk lovgivning

5. Ifølge tysk lovgivning [3] har den forsikrede ret til invalidepension, såfremt han er uarbejdsdygtig samt

— har tilbagelagt bidragsperioder på tre år i henhold til tvungen forsikring inden for de sidste fem år før invaliditetens indtræden, og

— har tilbagelagt de almindelige bidragsperioder før invaliditetens indtræden.

6. Referenceperioden på fem år forud for invaliditetens indtræden forlænges med perioder med fiktiv bidragsbetaling [4], dog således at den periode, i hvilken arbejdstageren har været registreret som arbejdsløs i Tyskland og modtaget ydelser fra offentlige institutioner, alt imens den giver anledning til fiktiv bidragsbetaling for beregningen af pensionen [5], alene gør det muligt at forlænge referenceperioden for så vidt angår det mindstekrav, som tilkendelsen af retten er betinget af.

Forskellen på de to ordninger

7. Hensyntagen til de perioder, i hvilke der er betalt arbejdsløshedsydelse til den pågældende, er således væsentligt forskellig i de to ordninger.

3 — Sozialgesetzbuch (herefter »SGB«) bog VI (BGBl. III, s. 860, som ændret ved Gesetz zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung (lov om reform af tvungen pensionsforsikring af 28.12.1989, BGBl. IS. 2261)).

4 — § 43 i SGB.

5 — § 58 i SGB.

8. I den italienske ordning betragtes disse perioder som *bidragsperioder* i relation til retten til sociale ydelser.

9. I den tyske ordning giver de pågældende perioder *anledning til forlængelse* af referenceperioden i forbindelse med beregning af mindstekravet for at være forsikret.

Sagens faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne

10. E. Iurlaro (herefter ligeledes »sagsøgeren i hovedsagen«), der er italiensk statsborger, var først forsikret i Italien fra 1954 til 1956. Han boede og arbejdede derefter uafbrudt i Tyskland, hvor han fra maj 1983 til den 31. december 1991 modtog arbejdsløshedsydelser fra den tyske socialsikring [6].

11. Den 18. oktober 1988 indgav Iurlaro efter at være blevet ramt af en invaliditet, der nedsatte hans arbejdsevne med over to tredjedele, ansøgning til Istituto nazionale della previdenza sociale (herefter »INPS«) om invalidepension i Italien [7].

12. Denne ansøgning blev afslået med den begrundelse, at et af de i den relevante italienske lovgivning fastsatte krav ikke var opfyldt. Den kompetente institution fandt, at der ikke var betalt bidrag i en periode på fem år forud for indgivelsen af ansøgningen; referenceperioden strakte sig fra den 18. oktober 1984 til den 18. oktober 1989.

13. Sagsøgeren har anfægtet denne afgørelse. Han påberåber sig de tyske bestemmelser til støtte for, at der burde have været taget hensyn til godtgørelsesperioden vedrørende arbejdsløshedsforsikring i Tyskland, hvilket ville have medført en neutralisering af denne periode, og at den referenceperiode, der havde betydning for efterprøvelsen af, om mindstekravet for forsikringen var opfyldt, derfor ville være begyndt tidligere.

14. Under påberåbelse af artikel 15, stk. 1, litra f), i forordning nr. 574/72 og artikel 9a i forordning nr. 1408/71 har Iurlaro anlagt sag ved Pretura di Roma for at få fastslået, at den

6 — Undtagen i tidsrummet fra 15.8.1984 til 1.10.1984, i løbet af hvilket Iurlaro, som præciseret i forbindelse med et af Domstolen stillet spørgsmål, modtog ydelser i anledning af sygdom.

7 — INPS bemærker, at Iurlaro uden held har indgivet en lignende ansøgning til den tyske kompetente institution, og at den omtvistede sag mod dette afslag stadig synes at versere for de tyske domstole (s. 2, 1. afsnit, i den franske oversættelse af INPS' indlæg).

opstillede betingelse for at anerkende hans ret til invaliditetsydelse var opfyldt.

15. Den forelæggende ret finder, at det respektive anvendelsesområde for de påberåbte fællesskabsbestemmelser skal præciseres, for så vidt som det synes at følge af artikel 9a i forordning nr. 1408/71, at den opstiller en betingelse om, at de to lovgivninger indeholder en bestemmelse om neutralisering af bestemte perioder »ved at udelukke det tilfælde, hvor denne mulighed kun foreligger i den ene af medlemsstaterne, som i den foreliggende sag« [8].

16. Den anmoder følgelig Domstolen om at fortolke »...artikel 15, stk. 1, litra f), i forordning (EØF) nr. 574/72 og artikel 9a i forordning (EØF) nr. 1408/71 på baggrund af traktatens artikel 48 for på grundlag heraf at kunne afgøre, om artikel 4 i lov nr. 222/1984 skal anvendes således, at referenceperioden i forbindelse med anerkendelsen af retten til invalidepension skal forlænges i et tilfælde, hvor en arbejdstager har modtaget ydelser i anledning af arbejdsløshed i en anden medlemsstat — her Tyskland — hvor der gælder bestemmelser om en sådan forlængelse, og i bekræftende fald, om der eventuelt gælder betingelser for denne forlængelse«.

8 — Forelæggelseskendelsen, s. 6 i den franske oversættelse.

17. Inden undersøgelsen af det spørgsmål, der er forelagt Domstolen, hvilken undersøgelse jeg vil foretage ud fra to successive synsvinkler, finder jeg det hensigtsmæssigt kort at gennemgå fællesskabsbestemmelserne om social sikring for arbejdstagere, der flytter inden for Fællesskabet, som fastsat ved forordning nr. 1408/71 og forordning nr. 574/72, der fastsætter reglerne for gennemførelse.

Relevant fællesskabslovgivning

18. Inden for Fællesskabet findes der vidt forskellige socialsikringsordninger, som fællesskabsbestemmelserne på ingen måde vil erstatte.

19. Hver medlemsstat har, jf. traktatens artikel 117 ff,, fortsat egenkompetence inden for socialsikringsområdet og er ligeledes frit stillet med hensyn til at fastsætte tilknytningskrav til de forskellige socialsikringsordninger. Domstolen har i øvrigt adskillige gange påpeget grundprincippet:

»Det fremgår af fast retspraksis, at medlemsstaterne fortsat har kompetence til at fast-

lægge betingelserne for tilkendelse af sociale sikringsydelser ...« [9].

20. De forskelle, der skyldes de forskellige ordninger, kan imidlertid udgøre en hindring for princippet om arbejdskraftens frie bevægelighed. Disse kunne tøve med at udøve denne grundlæggende ret, såfremt de ikke kunne være sikre på, at udøvelsen ikke ville have negative følger for så vidt angår deres sociale dækning. Det er baggrunden for, at EF-traktatens artikel 51 forudsætter vedtagelsen af foranstaltninger »... vedrørende social tryghed, der er nødvendige for at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed ...«.

21. Det er således med henblik på at undgå disse hindringer og fremme den frie bevægelighed, at man har indført forordning nr. 1408/71 og derefter de øvrige regelsæt om gennemførelsen, vedtaget i overensstemmelse med de i artikel 51 fastsatte mål. Men under hensyntagen til den kompetence, medlemsstaterne som sagt har bevaret, har disse kun til formål at fastsætte »en samordning af medlemsstaternes lovgivninger, hvorimod bestemmelsen ikke opstiller noget krav om en harmonisering« [10].

22. Siden da har Domstolen flere gange påpeget, at »forordningerne [ikke] har indført en fælles social sikringsordning, men har ladet selvstændige ordninger bestå, der hjemler bestemte krav mod bestemte institutioner, over for hvilke den ydelsesberettigede har direkte rettigheder enten i medfør af national ret alene eller i medfør af national ret om nødvendigt suppleret med fællesskabsretten« [11].

23. Denne koordinering, som således har til formål at undgå de negative følger, de nationale lovgivninger kunne få, når arbejdstageren overskrider landegrænser, er baseret på fire grundlæggende principper. Generelt sagt omfatter de stort set samtlige de risici, som er omfattet af forordning nr. 1408/71, nemlig

— princippet om den anvendelige lovs enhed [12]

— princippet om ligebehandling af statsborgere og udlændinge [13]

9 — Dom af 20.2.1997, forenede sager C-88/95, C-102/95 og C-103/95, Martínez Losada m.fl., Sml. I, s. 869, præmis 43, jf. ligeledes dom af 20.9.1994, sag C-12/93, Drake, Sml. I, s. 4337, præmis 27.

10 — Dom af 30.1.1997, sag C-340/94, De Jaeck, Sml. I, s. 461, *præmis 18, min fremhævelse, jf. ligeledes Domstolens faste* praksis, og f.eks. dom af 20.10.1993, sag C-297/92, Baglieri, Sml. I, s. 5211, præmis 17, og af 9.12.1993, forenede sager C-45/92 og C-46/92, Lepore og Scamuffa, Sml. I, s. 6497, præmis 34.

11 — Dom af 6.3.1979, sag 100/78, Rossi, Sml. s. 831, præmis 13, som bekræftet f.eks. ved dom af 12.6.1980, sag 733/79, Laterza, Sml. s. 1915, præmis 8, af 9.7.1980, sag 807/79, Gravina, Sml. s. 2205, præmis 7, og af 10.3.1983, sag 232/82, Baccini II, Sml. s. 583, præmis 17.

12 — Artikel 13, stk. 1, i forordningen bestemmer, at »... de personer, der er omfattet af denne forordning, alene [er] undergivet lovgivningen i én medlemsstat«.

13 — Artikel 3, stk. 1, i forordningen bestemmer: »Personer, der er bosat på en medlemsstats område, og som er omfattet af denne forordning, har de samme pligter og rettigheder i henhold til en medlemsstats lovgivning som denne medlemsstats egne statsborgere ...«

— princippet om bevarelse af erhvervede rettigheder [14], og

— princippet om opretholdelsen af rettigheder, som er under erhvervelse, ligeledes kaldet princippet om sammenlægning af forsikringsperioder [15].

24. Disse regler og deres tilgrundliggende principper finder anvendelse på den foreliggende sag.

25. Den ansøgte ydelse henhører først og fremmest under forordning nr. 1408/71's *saglige anvendelsesområde*, eftersom det bl. a. hedder i dens artikel 4, stk. 1: »Denne forordning finder anvendelse på enhver lovgivning om sociale sikringsgrene, der vedrører ... b) ydelser ved invaliditet ...«.

For så vidt angår særlige bestemmelser om denne kategori af ydelser indeholder kapitel 2, afsnit III, i forordning nr. 1408/71 to grupper af tilfælde, for hvilke der gælder forskellige regler. I forordningen tages der således, hvad angår invaliditet, hensyn til det forhold, at der findes to slags lovgivninger i medlemsstaterne: Lovgivninger, ifølge hvilke ydelsesbeløbet er uafhængigt af forsikringsperiodernes længde (artikel 37, 38 og 39), og lovgivninger, ifølge hvilke invaliditetsydelsen er afhængig af forsikringsperiodernes længde (artikel 40). Hvad angår den italienske lovgivning skal det allerede nu bemærkes, at kun bestemmelserne i artikel 40 finder anvendelse på den foreliggende sag.

26. Det skal derefter bemærkes, at Iurlaro's sag henhører under det *personelle anvendelsesområde* for forordning nr. 1408/71, som i artikel 2, stk. 1, henviser til »... arbejdstagere ... som er eller har været omfattet af lovgivningen i en eller flere medlemsstater, og som er statsborgere i en af disse stater ...«. Eftersom udtrykket »arbejdstager« ifølge forordningen kun henviser til det socialsikringssystem, der finder anvendelse på den pågældende [16], fremgår det, at det, for at henhøre under det personelle anvendelsesområde af forordning nr. 1408/71, er tilstrækkeligt, at en statsborger fra en medlemsstat er eller har været omfattet af en socialsikringsordning i en eller flere medlemsstater, hvilket er tilfældet i den foreliggende sag.

27. Efter at have henledt opmærksomheden herpå vil jeg behandle den forelæggende rets spørgsmål. Jeg vil først undersøge, om det af sagsøgeren i hovedsagen anfægtede afslag fra INPS, der begrundes med, at en af betingelserne i den italienske lovgivning ikke var

14 — Traktatens artikel 51, litra b): Rådet vedtager foranstaltninger, som gør det muligt at sikre vandrende arbejdstagere »betaling af ydelser til personer, der bor inden for medlemsstaternes områder«.

15 — Jeg vender tilbage til dette princip senere.

16 — Forordningens artikel 1, litra a).

opfyldt, overholder princippet om en sammenlægning af forsikringsperioder. Jeg vil således kun behandle det forelagte spørgsmål i relation til »eksport« af den i den tyske lov fastsatte »neutralisering« af arbejdsløshedsperioder, som er godtgjort med henblik på at fastsætte referenceperioden i Italien.

ordning, som gør det muligt 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«.

Argumentation

Spørgsmålet, om INPS' afslag til sagsøgeren er begrundet

30. Det gentages i artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 1408/71, som sidestiller forsikringsperioder tilbagelagt efter enhver medlemsstats lovgivning med forsikringsperioder, der er tilbagelagt efter referencemedlemsstatens lovgivning.

28. Det synes nødvendigt at dvæle et øjeblik ved den rette anvendelse af princippet om en sammenlægning af forsikringsperioder, da den blotte undersøgelse af de under den skriftlige forhandling fremkomne synspunkter kan give anledning til tvivl om indholdet.

Ifølge Domstolen har denne bestemmelse »... til formål at sikre ligestilling mellem forsikringsperioder tilbagelagt i forskellige medlemsstater, således at arbejdstagere har mulighed for at opfylde betingelsen om, at der skal være tilbagelagt en forsikringsperiode af en vis mindstevarighed, når dette efter en medlemsstats lovgivning kræves for at kunne blive tilsluttet en frivillig forsikring eller frivillig fortsat forsikring« [17].

29. Dette princip, der som sagt danner grundlag for fællesskabsbestemmelserne, er indeholdt i traktatens artikel 51, litra a), der bestemmer, at Rådet vedtager de foranstaltninger vedrørende social tryghed, der er nødvendige for at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed, især ved at indføre en

31. Dette princip gentages for næsten samtlige risici omfattet af forordning nr. 1408/71,

17 — Nævnte Baglieri-dom, præmis 11.

og særligt for så vidt angår invaliditet, som er af interesse her, i artikel 40, stk. 1 [18].

32. I henhold til dette princip er det således udelukket, at arbejdstageren, hver gang han påbegynder en ny forsikringsperiode i en medlemsstat, da betragtes som ny-forsikret. Den myndighed, ved hvilken der ansøges om invaliditetsydelse, er forpligtet til, i nødvendigt omfang, at tage højde for de perioder, den vandrende arbejdstager har tilbagelagt i en anden medlemsstat, som om der var tale om perioder tilbagelagt efter den gældende lovgivning »uden at forskelsbehandle de øvrige arbejdstagere på grund af dennes ret til fri bevægelighed« [19].

33. I den foreliggende sag er Iurlaro's ansøgning om tildeling af ret til invalidepension imidlertid blevet afslået med den begrundelse, at han ikke opfyldte den i den italienske lovgivning fastsatte betingelse om betaling af det krævede antal bidrag (tre år) i løbet af referenceperioden (fem år forud for ansøgningens indgivelse).

34. I løbet af disse fem år har sagsøgeren i mindst tre år modtaget arbejdsløshedsydelse fra den kompetente tyske institution.

35. Men som vi har set, sidestiller den italienske lovgivning for så vidt angår beregningen af perioder, der giver adgang til den ansøgte ydelse, arbejdsløshedsperioder med bidragsperioder.

36. Herefter kan Iurlaro i princippet, ifølge italiensk lovgivning, gøre gældende, at betingelsen, som han påstås ikke at overholde, rent faktisk var overholdt. Denne påstand er klart alene begrundet i, at den omtvistede betingelse var opfyldt ifølge lovgivningen i en anden medlemsstat end referencemedlemsstaten.

37. Såfremt man er enig i disse betragtninger, således som de er anført i forelæggelseskendelsen, må INPS' afslag åbenbart være i strid med det nævnte princip om sammenlægning af forsikringsperioder.

38. Domstolens argumentation i den nævnte Lepore og Scamuffa-dom vedrørende alderspension kan i denne henseende overføres på denne sag [20].

18 — Ved henvisning til analog anvendelse af artikel 45, stk. 1, i nævnte forordning.

19 — Dom af 13.7.1966, sag 4/66, Hagenbeck, Sml. 1965-1968, s. 315, org. ref.: Rec. s. 617, på s. 625.

20 — Jf. for en uddybende kommentar af denne dom Van Raepenbusch, S.: »La sécurité sociale des personnes qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté (mai 1992 — avril 1994)«, *Journal des tribunaux, Droit européen*, nr. 10 (1994), s. 105.

Domstolen fastslog, at der — i forbindelse med beregning af alderspension — ifølge »kravene om den frie bevægelighed« må forlanges ligestilling af invaliditetsperioder med forsikringsperioder, selv når denne ligestilling kun er fastsat i den gældende nationale lovgivning, når uarbejdsdygtigheden indtræder på et tidspunkt, hvor arbejdstageren arbejder i den pågældende medlemsstat, og såfremt arbejdstageren, på det tidspunkt hvor uarbejdsdygtigheden indtrådte, faktisk var lønmodtager i en anden medlemsstat.

Det antoges, at

»... traktatens artikel 48-51 [er] til hinder for, at vandrende arbejdstagere, som har gjort brug af deres ret til fri bevægelighed, mister de sociale fordele, som sikres dem ved en medlemsstats lovgivning, idet dette ville kunne afholde EF-arbejdstagere fra at udøve deres ret til fri bevægelighed, hvilket ville være en hindring for virkeliggørelsen af dette princip.«

Det tilføjedes, at

»... såfremt en arbejdstager i en medlemsstat må forvente, at der ikke vil bestå nogen ret til at få invaliditetsperioder ligestillet med forsikringsperioder som følge af, at arbejdstageren tager beskæftigelse i en anden medlemsstat, vil dette under visse omstændigheder kunne afholde den pågældende fra at udøve sin ret til fri bevægelighed« [21].

39. Såfremt man udelukkende holder sig til det skriftlige materiale fremlagt forud for retsmødet, synes den forelæggende rets spørgsmål følgelig ikke at have nogen direkte relevans. Det kunne være tilstrækkeligt at anvende traktatens artikel 48, stk. 2, og artikel 51 korrekt: Den italienske lovgivning hindrer den frie bevægelighed for vandrende arbejdstagere, såfremt den fastsætter, at udelukkende forsikringsperioder mod arbejdsløshed, som er tilbagelagt i Italien, betragtes som bidragsperioder for så vidt angår erhvervelsen af ret til sociale ydelser, men ikke lignende perioder tilbagelagt i andre medlemsstater.

40. Det måtte da konkluderes, at fællesskabsretten er til hinder for en national lovgivning som den af INPS anvendte, der ikke sidestiller forsikringsperioder mod arbejdsløshed tilbagelagt i en anden medlemsstat med forsikringsperioder, der er tilbagelagt i indlandet, med henblik på beregning af mindstekravet forbundet med invaliditetsydelsen.

41. Under den mundtlige forhandling har repræsentanter for INPS imidlertid gjort opmærksom på et for sagen afgørende

21 — Præmis 21 og 22.

element. De har præciseret, at den italienske lovgivning kun omfatter dækning af arbejdsløshedsperioder af begrænset varighed, som ikke må overstige seks måneder.

42. I så tilfælde er ovennævnte argumentation imidlertid ikke anvendelig.

43. Iurlaro kunne kun drage fordel af italiensk lovgivnings regel om sidestilling af arbejdsløshedsperioder med bidragsperioder i højst seks måneder. Betingelsen for at erhverve ret til pension — gående ud på, at der bevisligt er betalt bidrag i tre år i løbet af referenceperioden — ville således, i lyset af de faktiske omstændigheder, ikke være opfyldt. INPS' afslag på sagsøgerens ansøgning måtte derfor være korrekt.

44. Selv om medlemsstaterne på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin frit kan favorisere visse vandrende arbejdstagere [22], kan Iurlaro, i mangel af sådanne nationale bestemmelser, ikke alene som følge af udøvelsen af retten til fri bevægelighed opnå ret til yderligere fordele i forhold til, hvad han ville have haft ret til, såfremt han ikke havde udøvet denne ret.

45. Fællesskabsbestemmelserne om social sikring har som sagt kun til formål at *koordinere* de eksisterende nationale ordninger. Der er på ingen måde tale om at indføre et selvstændigt system for vandrende arbejdstagere. Herved kan det ikke tillades, at en af disse arbejdstagere, som Iurlaro, kan få fordel af en ordning, der måtte vise sig diskriminerende i forhold til ikke-vandrende arbejdstagere. Formålet er ikke at tillade en sammenlægning af de mest favorable betingelser, der er fastsat i de forskellige nationale lovgivninger, som den vandrende arbejdstager skiftevis er underlagt, med hensyn til erhvervelse af ret til pension.

46. Det bliver imidlertid resultatet, såfremt man underkender den regel om en maksimumsperiode for arbejdsløshedsdækning, som fastsat i italiensk lovgivning.

47. Det påhviler under alle omstændigheder den nationale ret at sikre sig, at denne regel består og anvendes i forhold til national ret, samt i givet fald at udlede de nævnte konsekvenser.

22 — Domstolen har f.eks. antaget, at »...[der ikke eksisterer] nogen regel, der er til hinder for, at en medlemsstat indrømmer de af dens borgere, der har haft beskæftigelse i et tredjeland og senere er vendt tilbage til deres hjemland, hvor de ikke længere arbejder, en gunstigere behandling end den, der ydes de af dens borgere, der har haft beskæftigelse i en anden medlemsstat, og som herefter befinder sig i samme situation« (nævnte Baglieri-dom, præmis 18).

48. Jeg vil nu, som Pretura di Roma opfordrer Domstolen til, undersøge, om Iurlaro ikke i det mindste kan gøre krav på tildeling af en invalidepension ved at kræve, at INPS anvender den i tysk lovgivning kendte regel om suspension af den arbejdsløshedsforsikringsperiode, som er tilbagelagt af den pågældende i denne anden medlemsstat med henblik på at forlænge referenceperioden.

Spørgsmålet om »eksport« af »neutraliseringen«, som fastsat i tysk lovgivning

49. I den henseende rejser den forelæggende ret spørgsmålet, om anvendelsen af de to bestemmelser i fællesskabsforskrifterne, som den her søger fortolket, er korrekt. Det vil fremgå, at ingen af dem kan påberåbes i nærværende sag.

50. Den første er *artikel 9a i forordning nr. 1408/71*, som i henhold til afsnit I om »Almindelige bestemmelser«, for så vidt angår *forlængelse af referenceperioden*, fastsætter følgende:

»Er retten til ydelser efter *en medlemsstats lovgivning* betinget af, at der i løbet af en nærmere fastsat periode forud for forsikringsbegivenhedens indtræden (referenceperiode) er tilbagelagt en minimumsforsikringsperiode, og *er det bestemt, at perioder, i løbet af hvilke der er udredet ydelser efter denne medlemsstats lovgivning*, eller perioder med børnepasning på denne medlemsstats område, *forlænger denne referenceperiode, forlænger perioder, i løbet af hvilke der er udredet invalide-* eller alderspension eller ydelser ved sygdom, arbejdsløshed eller arbejdsulykke (bortset fra rente) *i henhold til en anden medlemsstats lovgivning*, samt perioder med børnepasning på en anden medlemsstats område, *ligeledes den nævnte referenceperiode*« [23].

51. I nævnte artikel fastsættes det ligeledes, at *den medlemsstat, i hvilken forlængelsen af referenceperioden indrømmes*, er forpligtet til i denne periode ligeledes at tage hensyn til perioder, i løbet af hvilke der er tildelt visse ydelser i en anden medlemsstat, tilsyneladende uden at det kræves, at de pågældende ydelser tillige har givet anledning til forlængelse i denne medlemsstat.

Den anførte fortolkning bekræftes af tredje betragtning i den nævnte forordning nr. 2332/89, der begrunder indføjelsen af artikel 9a i grundforordningen således: »[Der] bør fastsættes en bestemmelse, som gør det muligt for en medlemsstat, i hvis lovgivning det er fastsat, at en bestemt referenceperiode forud for forsikringsbegivenhe-

23 — Min fremhævelse.

dens indtræden, i løbet af hvilken en minimumsforsikringsperiode skal være tilbagelagt med henblik på anerkendelse af retten til en ydelse, kan forlænges på grund af visse forhold eller omstændigheder, med henblik på nævnte forlængelse at tage tilsvarende forhold eller omstændigheder i betragtning, som er indtruffet i en anden medlemsstat« [24].

52. En gennemlæsning af bestemmelsen synes tilstrækkelig til at fastslå, at den ikke kan finde anvendelse i den foreliggende sag.

53. Nævnte artikel udgør endelig en anvendelse af princippet om sammenlægning af forsikringsperioder, som nævnt i stk. 2 i den foregående artikel, i de særlige tilfælde hvor medlemsstaternes lovgivning indeholder bestemmelse om forlængelse af referenceperioden [25]. Når den italienske lovgivning ikke indeholder en sådan regel for de pågældende ydelser [26], er påberåbelsen af denne bestemmelse uden betydning her i sagen [27]. Det kan højst noteres, at det ville være anderledes, såfremt ansøgningen om ydelse var indgivet i Tyskland, eftersom tysk lovgivning indeholder princippet om forlænget referenceperiode for den periode, i løbet af hvilken den pågældende har draget fordel af en arbejdsløshedsdækning [28].

54. *Artikel 15 i forordning nr. 574/72* er indført i afsnit IV om »Anvendelse af forordningens [29] særlige bestemmelser på de enkelte arter af ydelser« og udgør kapitel 1 om »Almindelige regler om sammenlægning af forsikringsperioder«. Det bestemmes i dens stk. 1, litra f), at

»1. I de tilfælde, der er omhandlet i forordningens artikel 18, stk. 1 [30], artikel 38 [31], artikel 45, stk. 1-3 [32], artikel 64 [33] og artikel 67,

24 — Min fremhævelse.

25 — I sit forslag til afgørelse til dom af 4.10.1991, sag C-349/87, Paraschi, Sml. I, s. 4501, ser generaladvokat Tesauro dér en »forskrift, som konstaterer og præciserer forpligtelsen til at overholde traktatens forbud mod forskelsbehandling« (punkt 15, nr. 2).

26 — INPS havde taget hensyn til visse perioder, som kun kunne opfattes som neutrale, og derfor egnede til at blive taget i betragtning for forlængelse af referenceperioden, jf. artikel 37 i præsidentdekret nr. 818 af 26.4.1957 (s. 3 i den franske oversættelse af INPS' indlæg).

27 — Sagsøgeren bestrider i øvrigt ikke denne vurdering, da han udtaler, at »for så vidt den italienske lovgivning ikke fastsætter neutraliseringsregler for godtgjorte arbejdsløshedsperioder, kan dette spørgsmål tilsyneladende ikke hjælpe med til at løse det rejste spørgsmål« (punkt IX, nr. 3, i sagsøgerens indlæg).

28 — Derfor har Domstolen bemærket, i forbindelse med betingelser for invalidepension, at det var uforeneligt med fælleskabsretten, at de forhold og omstændigheder, som gjorde det muligt at forlænge referenceperioden, ikke blev taget i betragtning af en medlemsstat, som fastsatte denne forlængelse, såfremt de indtraf i en anden medlemsstat (den nævnte Paraschi-dom, præmis 24 og 25).

29 — Det drejer sig om forordning nr. 1408/71.

30 — Det drejer sig om bestemmelsen om »Sammenlægning af forsikrings-, beskæftigelses- eller bopælsperioder« angående ydelser i forbindelse med *sygdom og moderskab*.

31 — Denne bestemmelse vedrører »Medregning af forsikrings- eller bopælsperioder, tilbagelagt efter lovgivninger, som arbejdstageren eller den selvstændige erhvervsdrivende har været omfattet af, med henblik på erhvervelse, bevarelse eller generhvervelse af ret til ydelser« med henblik på tildeling af *invaliditetsydelser til arbejdstagere omfattet af lovgivninger, hvorefter ydelsernes størrelse er uafhængig af varigheden af forsikringsperioderne*.

32 — Det drejer sig om »Medregning af forsikrings- eller bopælsperioder, tilbagelagt efter lovgivninger, som arbejdstageren eller den selvstændige erhvervsdrivende har været omfattet af, med henblik på erhvervelse, bevarelse eller generhvervelse af ret til ydelser« for så vidt angår *alderspension og dødsfald*.

33 — Bestemmelsen vedrører »Sammenlægning af forsikrings- eller bopælsperioder« vedrørende ydelser i forbindelse med dødsfald.

stk. 1 og 2 [34], sker sammenlægningen af perioder efter følgende regler:

...

f) dersom visse forsikrings- eller bopælsperioder efter en medlemsstats lovgivning kun medregnes, hvis de er tilbagelagt inden for en bestemt tidsfrist, skal den institution, som anvender denne lovgivning:

...

ii) forlænge denne tidsfrist med længden af de forsikrings- eller bopælsperioder, der efter en anden medlemsstats lovgivning helt eller delvis er tilbagelagt inden for den nævnte tidsfrist, når det drejer sig om forsikrings- eller bopælsperioder, der efter den anden medlemsstats lovgivning alene medfører suspension af den frist, inden for hvilken forsikrings- eller bopælsperioder skal være tilbagelagt.«

55. Selv om denne bestemmelse forpligter en medlemsstats kompetente institution, hos hvilken der ansøges om pension, til at forlænge referenceperioden for tildeling af den pågældende pension, såfremt ansøgeren har draget fordel af forsikrings- eller bopælsperioder i en anden medlemsstat, hvor der er hjemmel for en sådan forlængelse [35], er bestemmelsens *anvendelsesområde begrænset* til kun at omfatte de tilfælde, der udtrykkeligt nævnes. Iurlaro's situation medregnes imidlertid ikke heriblandt, eftersom den vedrører invalidepension til arbejdstagere, som udelukkende er omfattet af lovgivninger, i henhold til hvilke størrelsen af invaliditetsydelsen afhænger af forsikringsperiodernes længde. Der findes ingen henvisninger i bestemmelsen til artikel 40 ff. i forordning nr. 1408/71, som til gengæld finder anvendelse bl. a. i tilfælde af invaliditetsydelse til arbejdstagere, der udelukkende er omfattet af lovgivninger, i henhold til hvilke ydelsesbeløbet *ikke afhænger* af forsikringsperiodernes varighed.

56. Eftersom ingen af de to af Pretura di Roma anførte bestemmelser finder anvendelse i den foreliggende sag, kan man hverken udlede af den ene eller den anden, at INPS er forpligtet til at forlænge den i italiensk lovgivning indeholdte referenceperiode i forbindelse med beregning af et mindstekrav forbundet med erhvervelse af ret til invalidepension ved hjælp af »eksport« af den i tysk lovgivning indeholdte regel om suspension af den periode, i løbet af hvilken Iurlaro modtog arbejdsløshedsydelse i denne anden medlemsstat, eftersom en sådan regel ikke findes i italiensk ret.

57. Mere generelt skal jeg endnu en gang nævne medlemsstaternes frihed til at fast-

34 — Vedrørende »Sammenlægning af forsikrings- eller beskæftigelsesperioder« i forbindelse med *arbejdsløshed*.

35 — Domstolen har i øvrigt i dom af 2.7.1981, forenede sager 116/80, 117/80, 119/80, 120/80 og 121/80, Celestre m.fl., Sml. s. 1737, præmis 13, fastslået, at: »Rådets forordning nr. 574/72 ... indeholder i artikel 15 og 46 bestemmelser om sammenfald af forsikringsperioder, der er tilbagelagt efter lovgivningen i to eller flere medlemsstater. En medlemsstats institution kan således ikke ved sammenlægning og forholdsmæssig beregning af forsikringsperioderne anvende nationale bestemmelser, som er mindre fordelagtige for arbejdstageren end forordningens bestemmelser.«

sætte betingelser for at erhverve socialsikringsrettigheder. Såfremt der ikke er nogen fællesskabsharmonisering, er de særligt frit stillet til ikke at fastsætte regler om forlængelse eller neutralisering af de relevante perioder, såfremt der ikke kan konstateres nogen forskelsbehandling i traktatens artikel 48, stk. 2's forstand.

58. Jeg fastholder, at Iurlaro ikke kan påberåbe sig nogen selvstændig ordning for vandrende arbejdstagere, ifølge hvilken disse kan sammenlægge de mest favorable betingelser i de forskellige medlemsstaters lovgivninger, som de skiftevis er underlagt med henblik på erhvervelse af en rettighed.

59. Det skal i øvrigt bemærkes, at sagsøgeren i hovedsagen ikke på nogen måde har fået ændret sin retsstilling som følge af udøvelsen af retten til fri bevægelighed: Han har ganske vist ingen ny ret til invaliditetsydelse (formålet med forordningen er dog ikke *i sig selv* at favorisere vandrende arbejdstagere), men han er ikke afskåret fra en ret, som ville være tilkendt ham, såfremt han var blevet i sit oprindelsesland. Det er netop hovedformålet med de relevante fællesskabsbestemmelser.

Forslag til afgørelse

60. På baggrund af ovenstående foreslår jeg Domstolen at besvare det af Pretura circondariale di Roma forelagte spørgsmål således:

»Hverken artikel 15, stk. 1, litra f), i Rådets forordning (EØF) nr. 574/72 af 21. marts 1972 om regler til gennemførelse af forordning (EØF) nr. 1408/71 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, samt artikel 9a i Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971, som ændret med tilbagevirkende gyldighed ved Rådets forordning (EØF) nr. 2332/89 af 18. juli 1989, eller EF-traktatens artikel 48, stk. 2, og artikel 51 er til hinder for en medlemsstats (Italiens) afvisning af at tage hensyn til den periode, i løbet af hvilken en arbejdstager, der ansøger om invalidepension, har oppebåret ydelser ved arbejdsløshed i en anden medlemsstat (Tyskland) som begrundelse for at forlænge referenceperioden for tildeling af den ansøgte pension, når denne mulighed for forlængelse findes i den anden medlemsstats lovgivning, men ikke i dens egen.«