FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F. CAPOTORTI FREMSAT DEN 24. JUNI 1981 [1]

Høje Domstol.

1. Kommissionen har i henhold til EØF-traktatens artikel 169 anlagt sag mod kongeriget Belgien ved Domstolen med påstand om, at det fastslås, at Belgien har overtrådt de forpligtelser, der følger af artikel 11, stk. 2, i bilag VIII til tjenestemandsvedtægten (indført ved Rådets forordning nr. 259/68 af 29. februar 1968). Ifølge bestemmelsen kan EF-tjenestemænd, der efter fratræden af tjenesten hos en medlemsstat eller en international organisation indtræder i Fællesskabernes tjeneste foranledige betalt til Fællesskaberne enten den aktuarmæssige modværdi af de pensionsrettigheder, han har erhvervet i administrationen, i den nationale eller internationale organisation eller virksomhed eller en fastsat tilbagekøbsværdi, som denne administrations, organisations eller virksomheds pensionskasse skylder ham på tidspunktet for hans fratræden. Samtlige medlemsstater med undtagelse af Belgien og Nederlandene har truffet (eller skal som Grækenland træffe) de nødvendige nationale foranstaltninger til gennemførelse af den fastsatte overførselsmekanisme. Belgien har derimod klart nægtet dette, hvilket er baggrunden for nærværende sag.

2. Den belgiske regering har i det væsentlige gjort gældende, at artikel 11, stk. 2, ikke pålægger medlemsstaterne forpligtelser. Sagsøgte har til støtte herfor ikke kun anført en anden fortolkning af bestemmelsen end Kommissionen, men har indledningsvis yderligere anført følgende tre argumenter:

a) Rådet kunne ikke ved udøvelsen af sin beføjelse til at udfærdige tjenestemandsvedtægten pålægge medlemsstaterne forpligtelser med hensyn til overførsel af pensionsrettigheder;

b) selv om tjenestemandsvedtægten formelt er en forordning, er den udelukkende bestemt, til at regulere forholdet mellem Fællesskaberne og de ansatte;

c) medlemsstaterne kan under alle omstændigheder ikke indirekte og stiltiende pålægges forpligtelser .

Disse argumenter vil jeg først gennemgå.

Rådet er beføjet til at fastsætte vilkårene for samtlige EF-tjenestemænd i henhold til fusionstraktatens artikel 24; bestemmelsen lyder således: »På forslag af Kommissionen og efter at have indhentet udtalelse fra de øvrige interesserede institutioner udfærdiger Rådet med kvalificeret flertal vedtægten for tjenestemænd ved De europæiske Fællesskaber og ansættelsesvilkårene for disse Fællesskabers øvrige ansatte«. Rådet har utvivl-

1 — Oversat fra italiensk.

somt ifølge denne bestemmelse et vidt skøn ved fastsættelsen af vilkårene mellem tjenestemændene og deres fællesskabsinstitutioner. Denne beføjelse skal naturligvis udøves i Fællesskabernes interesse og under hensyn til formålet med artikel 24; dette er givet sket, idet Rådet har fundet det hensigtsmæssigt at give tjenestemændene mulighed for på fællesskabsplan at bevare de pensionsrettigheder, de har erhvervet under tidligere beskæftigelse i en medlemsstat.

Formålet med denne mulighed er således at lette overgangen fra national ansættelse, offentlig eller privat, til fællesskabsadministrationen, og således sikre Fællesskaberne et godt udbud af kvalificeret personale med den nødvendige administrative erfaring. Det drejer sig derfor om en bestemmelse, som — selv om den er til fordel for enkeltpersoner — i første række tjener Fællesskabernes egen interesse, idet den muliggør en bedre organisation og en mere effektiv udnyttelse af tjenestegrenene. Under hensyn hertil var Rådet efter min opfattelse fuldt ud beføjet til at pålægge medlemsstaterne pligt til at træffe de nødvendige foranstaltninger til gennemførelse af ordningen. Disse foranstaltninger kan heller ikke forveksles med foranstaltningerne til harmonisering af de nationale socialsikringsordninger — som klart er et andet område og tilgodeser andre formål. Bestemmelsen skal sikre en vis kontinuitet med hensyn til pensionen mellem nationalt ansatte og EF-ansatte, uden at dette dog indebærer, at de bestående forskelle mellem medlemsstaternes socialsikringsordninger ændres.

Efter min mening kan det ikke udelukkes, at tjenestemandsvedtægten pålægger andre end Fællesskaberne og tjenestemændene pligter eller rettigheder. Selv om de fleste vedtægtsbestemmelser udelukkende regulerer forholdet mellem de ansatte og fællesskabsinstitutionerne, er der intet til hinder for, at visse bestemmelser ligeledes pålægger medlemsstaterne pligter. Jeg kan blot henvise til, at tjenestemandsvedtægten blev udstedt i form af en forordning, som i henhold til EØF-traktatens artikel 189 er almengyldig. Selv om fusionstraktatens artikel 24 fastsætter specielle regler for vedtægtens udfærdigelse, er der ingen grund til at antage, at dette indebærer en undtagelse fra principperne i artikel 189. Man kunne tværtimod gøre gældende, at vedtægtens almengyldighed ikke kan anfægtes, netop fordi vedtægten eller fusionstraktatens artikel 24 er udfærdiget i form af en forordning. Det afhænger således af hver enkelt bestemmelses opbygning, om den udelukkende vedrører forholdet mellem Fællesskaberne og tjenestemændene eller eventuelt også forholdet mellem medlemsstaterne og Fællesskaberne. Artikel 11, stk. 2, i bilag VIII, er således ikke den eneste vedtægtsbestemmelse, hvis gennemførelse kræver medlemsstaternes hjælp: jeg kan f.eks. også nævne artikel 11, hvorefter

tjenestemanden hverken må søge eller modtage instruktioner fra nogen regering, hvorved medlemsstaternes regeringer indirekte forpligtes til ikke at give EF-tjenestemænd instruktioner, eller artikel 83, stk. 1, hvorefter medlemsstaterne tilsammen garanterer udbetalingen af ydelser i henhold til pensionsordningen.

Under alle omstændigheder gælder den almindelige forpligtelse, som er pålagt medlemsstaterne i henhold til EØF-traktatens artikel 5, og hvorefter medlemsstaterne skal træffe »alle almindelige eller særlige foranstaltninger, som er egnede til at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, som følger af denne traktat, eller af retsakter foretaget af Fællesskabets institutioner« og lette Fællesskabet gennemførelsen af dets opgaver, også gennemførelsen af tjenestemandsvedtægtens formål. Hvis man specielt hæfter sig ved den brede formulering »forpligtelser, som følger af retsakter foretaget af institutionerne« og pligten til at lette Fællesskabet gennemførelsen af dets opgaver, bortfalder efter min opfattelse også indsigelsen om, at medlemsstater ikke stiltiende eller indirekte kan pålægges forpligtelser. Når der foreligger en vedtægtsbestemmelse, som utvivlsomt forpligter Fællesskabet (i nærværende sag til at sikre gennemførelsen af tjenestemandens valgmulighed efter artikel 11, stk. 2, bilag VIII), og dette ikke kan ske uden medlemsstaternes medvirken, er de forpligtet til at træffe de nødvendige foranstaltninger: dette følger af EØF-traktatens artikel 5.

3. Den belgiske regerings foreløbig indsigelser forekommer derfor ikke at kunne stå for en kritisk gennemgang. Jeg kan derfor gå over til at behandle de fortolkningsmæssige problemer, som den omtvistede bestemmelse rejser og navnlig undersøge, om den kan fortolkes som foreslået af den belgiske regering, som hævder, at gennemførelsen af bestemmelserne om overførsel af pensionsrettigheder afhænger af forudgående aftaler, som det står den enkelte medlemsstat frit at afslutte med Fællesskaberne.

Sagsøgte støtter fortolkningen på en påstået analogi mellem stykke 1 og stykke 2 i artikel 11. Artikel 11, stk. 1, bestemmer således, at en tjenestemand, der fratræder Fællesskaberne for at indtræde i en administration eller en national eller international organisation, er berettiget til at få overført den aktuarmæssige modværdi af de pensionsrettigheder, han har erhvervet i Fællesskaberne til denne administrations eller organisations pensionskasse, såfremt den pågældende administration eller organisation har en aftale med Fællesskaberne. Bestemmelsen i stykke 2, som omhandler det modsatte forhold, nævner ikke en sådan aftale; sagsøgte anfører imidlertid, at der stiltiende gælder et lignende krav, da der foreligger to ensartede situationer.

I virkeligheden finder jeg, at det argument, som følger af en ordret fortolkning af artikel 11 er mere overbevisende: når der tales om en aftale i stykke 1 men ikke i stk. 2, betyder det, at aftalen kun er en forudsætning for overførslen efter stk. 1. Jeg vil imidlertid alligevel gennemgå sagsøgtes påstand om, at der kan sluttes fra artiklens stk. 1 til stk. 2.

Med hensyn til det i stk. 1 beskrevne tilfælde, er det logisk, at Fællesskaberne inden de godkender overførslen af egne midler til en anden forsikringsinstitution, får lejlighed til at aftale betingelserne med de for forsikringsinstitutionen kompetente myndigheder, således at der kan ske en gyldig overførsel, som opfylder sit formål; det er hensigtsmæssigt, at Fællesskaberne bevarer deres frie skøn indtil aftalens enkeltheder ligger fast. Situationen er derimod en anden i stk. 2: det er her Fællesskaberne, som i deres egen pensionsordning fastsætter virkningerne af overførslen af de pensionsrettigheder, som tjenestemanden har erhvervet i en medlemsstat. Desuden er tjenestemændenes valgmulighed i stk. 2 som anført i Fællesskabernes egen interesse. Man har derfor med rette undladt at betinge gennemførelsen af de pågældende bestemmelser af de enkelte medlemsstaters samtykke.

Påstanden om analogi mellem de to stykker i artikel 11 synes derfor at være i modstrid med de foreliggende afgørende forskelle. Ifølge den belgiske regering er der imidlertid et andet forhold ved formuleringen i stk. 2, som skulle støtte regeringens opfattelse, nemlig at administrationerne, de nationale organisationer og virksomheder er nævnt samtidig med de internationale organisationer for at definere tjenestemandens tidligere arbejdsgiver. Gennemførelsen af bestemmelserne om overførsel af pensionsrettigheder mellem Fællesskaberne og de internationale organisationer forudsætter nødvendigvis en aftale: sagsøgte slutter heraf, at bestemmelsen derfor stiltiende kræver en aftale, også når den tidligere arbejdsgiver var en medlemsstats administration, eller en herunder hørende organisation eller virksomhed. Jeg tror imidlertid, at der hertil kan svares, at der skal sluttes aftale med de internationale organisationer, fordi disse ikke er bundet af fællesskabsbestemmelserne til forskel fra medlemsstaterne; netop denne forskellige stilling i forhold til Fællesskaberne — og specielt medlemsstaternes almindelige forpligtelse i henhold til EØF-traktatens artikel 5 — forklarer forskellen i forholdet mellem Fællesskabet og de internationale organisationer og Fællesskabet og medlemsstaterne ved gennemførelsen af artikel 11, stk. 2, i bilag VIII, til tjenestemandsvedtægten.

4. Den belgiske regering har endelig fremført de tekniske vanskeligheder, som hindrer enhver form for overførsel fra en belgisk pensionsordning til en forsikringsordning, der ikke henhører under belgisk suverænitet, såsom fællesskabsordningen, selv om der i den belgiske lovgivning udtrykkeligt er fastsat regler for overførslen (eller det i mindste angives, at der skal tages hensyn til tilbagelagte tjenesteperioder med henblik på pensionen), hvis en tjenestemand skifter fra den belgiske administration til ansættelse i den private sektor. Belgien har herunder bl.a. gjort gældende, at det inden pensionstidspunktet er umuligt at

fastsætte størrelsen af tjenestemandens erhvervede ret, idet den belgiske pensionsordning ikke er baseret på personlige indbetalinger, og desuden henvist til muligheden for lovændringer, som både kan føre til forhøjelser og nedsættelser af de pågældende rettigheder. Dette forhold indebærer imidlertid ikke efter min mening en uoverstigelig hindring for gennemførelse af forpligtelsen ifølge den omtvistede bestemmelse; under alle omstændigheder må det understreges, at ingen medlemsstat som begrundelse for ikke at opfylde fællesskabsbestemmelser kan påberåbe sig problemer i forbindelse med sin egen nationale ordning. Det påhviler den belgiske lovgiver at give de EF-tjenestemænd, som tidligere har været undergivet en belgisk pensionsordning, adgang til at udøve deres valgmulighed i henhold til den omhandlede bestemmelse.

For så vidt angår den belgiske regerings bekymringer må det atter fastslås, at artikel 11, stk. 2, udelukkende kræver, at de nationale forsikringsordninger og Fællesskabets pensionsordning koordineres for at undgå, at Fællesskabernes ansatte fortaber de pensionsrettigheder, de ville have haft, hvis de fortsat havde arbejdet i oprindelseslandet. Selv om bestemmelsen som sådan også finder anvendelse, når en tjenestemand allerede i oprindelseslandet har tilbagelagt tilstrækkelig mange tjenesteår til at gøre sin pensionsret gældende i denne stat, har bestemmelsen især praktisk betydning, når tjenestemanden endnu ikke på det tidspunkt, da han overgår fra national beskæftigelse til beskæftigelse i Fællesskabet, har været ansat tilstrækkeligt længe til at have ret til pension; hvis Fællesskabets pensionsordning derfor ikke tager de tidligere tjenesteår i betragtning, mister tjenestemanden denne ret.

Jeg finder endelig, at der er behov for en yderligere forklaring. Artikel 11, stk. 2, forudsætter ikke ensartede nationale pensionsordninger; formålet med bestemmelsen er heller ikke at indføre en sådan ensartethed. Den ændrer ikke pensionsordningerne, hvis blot medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til sikring af EF-tjenestemændenes valgmulighed. Dette indebærer, at medlemsstaterne bevarer en betydelig skønsmargen med hensyn til arten af de foranstaltninger, som de anser for at svare bedst til deres ordning, og som samtidig muliggør gennemførelsen af vedtægtsbestemmelsen. Gennemførelse af valgmuligheden er i praksis baseret på konsultationer og aftaler med Kommissionen, men det står fast, at ingen stat kan afslå at medvirke til gennemførelsen af overførselsordningen, eller gøre gældende, at ordningen ikke kan gennemføres på grund af vanskeligheder med at tilpasse den sin egen forsikringsordning.

5. Af samtlige disse grunde er jeg af den opfattelse, at der må gives Kommissionen medhold i den sag mod kongeriget Belgien, som Kommissionen har anlagt den 9. juni 1980. Jeg foreslår derfor, at Domstolen

statuerer, at denne stat ved at nægte at vedtage de nødvendige nationale bestemmelser til gennemførelse af artikel 11, stk. 2, i bilag VIII, til vedtægten for tjenestemænd i Fællesskaberne har overtrådt de forpligtelser, der påhviler staten i henhold til denne bestemmelse og EØF-traktatens artikel 5. Sagsøgte bør følgelig tilpligtes at betale sagens omkostninger.