FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT CARL OTTO LENZ

fremsat den 19. september 1991 *

Hr. præsident,
De herrer dommere,

A — Faktiske omstændigheder

1. I denne sag har Kommissionen nedlagt påstand om, at det fastslås, at Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 13, stk. 1, og artikel 33 i Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 [1], idet den har foretaget indeholdelse for bidrag til sygesikring hos modtagere af supplerende pensionsydelser og førtidspension, som er bosat i en anden medlemsstat end Frankrig, og som ikke er omfattet af den franske ordning vedrørende syge- og moderskabsforsikring (det skal i denne forbindelse præciseres, at ifølge definitionen af sagsgenstanden og stævningen som helhed vedrører sagen alene personer, som er omfattet af en anden medlemsstats sygeforsikring, og som derfor ikke belaster den franske ordning).

2. Kommissionen finder sit klagepunkt begrundet, selv om den dog må indrømme, at de omhandlede ydelser — fordi de beror på *overenskomstmæssige bestemmelser* — i henhold til bestemmelserne i artikel 4 og i artikel 3, stk. 1, litra j), i forordning nr. 1408/71, ikke er omfattet af forordningens materielle anvendelsesområde.

3. Ifølge Kommissionen er det væsentligt, at de pågældende arbejdstagere er omfattet af ovennævnte forordning, og at der er tale om indbetalinger til sygekasser, som givetvis ikke falder uden for forordning nr. 1408/71's anvendelsesområde. Yderligere er det afgørende, at Kommissionen af forordning nr. 1408/71 (og den tilsvarende retspraksis) mener at kunne udlede et princip, hvorefter vandrende arbejdstagere *kun* er undergivet *én* lovgivning, idet artikel 13, stk. 1, bestemmer, at de personer, der er omfattet af forordningen, alene er undergivet lovgivningen i én medlemsstat, og artikel 33 uddyber denne regel for så vidt angår indeholdelse i pension eller rente af bidrag til dækning af ydelser ved sygdom og moderskab. Kommissionen antager derfor — under henvisning til det såkaldte princip om *parallelisme* — at en medlemsstat ikke kan opkræve bidrag til sygesikring, såfremt sygesikring i henhold til fællesskabsretten henhører under en anden medlemsstats lovgivning (dette synspunkt deles i øvrigt af flertallet af medlemmerne af Den Administrative Kommission for Vandrende Arbejdstageres Sociale Sikring).

4. Med hensyn til spørgsmålet, om der bør gives Kommissionen medhold — på grundlag af de under retsforhandlingerne fremførte argumenter — eller om omkostningerne ved sygesikring kan finansieres via indeholdelse i ydelser, som ikke er omfattet af forordning nr. 1408/71's anvendelsesområde, skal jeg gøre følgende bemærkninger.

* Originalsprog: tysk.

1 — Forordning af 14.6.1971 (EFT 1971 II, s. 366).

B — Stillingtagen

5. *1.* Jeg skal først behandle det af sagsøgte anførte vedrørende modtagerne af førtidspension, hvorefter der ifølge fransk lovgivning altid består en ret til ydelser i anledning af sygdom eller moderskab, uanset om modtageren er bosat i Frankrig eller i en anden medlemsstat. Sagsøgte har anført, at det af Kommissionen påberåbte princip om parallelisme — hvis det i det hele taget eksisterer i fællesskabsretten — i så fald ikke er tilsidesat derved, at førtidspensionister også skal betale bidrag til den franske sygesikring.

6. Den Franske Republik har anført i duplikken, at i det tilfælde, hvor der *kun* udbetales førtidspension — under overholdelse af den herfor gældende betingelse, at modtageren ikke må udøve lønnet beskæftigelse — fremgår det af Domstolens relevante praksis (jf. dommen i sag 302/84 [2]), at fransk ret finder anvendelse som gældende ret i den medlemsstat, hvor arbejdstageren senest var beskæftiget, således at ydelserne i anledning af sygdom i henhold til artikel 19 i forordning nr. 1408/71 påhviler den franske stat. Det fastslås yderligere i dommen, at det samme gælder for personer, som *også* oppebærer *en alderspension*, idet førtidspension kun kan sammenlægges med visse aldersrenter og -pensioner (nemlig dem, som vedrører en beskæftigelse, der har været udøvet *tidligere* end den beskæftigelse, som danner grundlag for udbetalingen af førtidspension). Også i et sådant tilfælde finder fransk ret derfor anvendelse ifølge reglen om den seneste beskæftigelse, og ydelser i anledning af sygdom — også selv om renten eller pensionen udbetales i en anden medlemsstat — skal udredes af de franske institutioner, jf. artikel 19 i forordning nr. 1408/71. Da det, når alt kommer til alt, er afgørende, at førtidspensionisterne er *arbejdstagere*, er den relevante bestemmelse forordningens artikel 34, stk. 2, hvorefter artikel 27-33 ikke finder anvendelse på en pensionist eller rentemodtager, såfremt vedkommende, på grundlag af erhvervsmæssig beskæftigelse, har ret til ydelser efter en medlemsstats lovgivning.

7. Jeg skal dog straks gøre opmærksom på, at det vanskeligt ud fra dette synspunkt kan hævdes, at i hvert fald førtidspensionisterne med urette er omfattet af den af Kommissionen anlagte sag og af den nedlagte påstand.

8. Det må indrømmes, at sagsøgtes opfattelse næppe kan anfægtes for så vidt angår personer, som *kun* oppebærer førtidspension. Med hensyn til sidstnævnte er det utvivlsomt forordningens artikel 19, som er relevant, hvilket i øvrigt fremgår af Kommissionens begrundede udtalelse, som er vedlagt svarskriftet, men som ikke vedrører nærværende sag. Det er imidlertid vanskeligt at følge sagsøgte, når der er tale om — ligeledes mulige — situationer, hvor førtidspensionisten *samtidig* kan gøre krav på en pension på grundlag af tidligere beskæftigelse udøvet i en anden medlemsstat. Sagsøgte konkluderer derfor med urette, at artikel 19 i dette tilfælde finder anvendelse via artikel 34, stk. 2 — hvis indhold allerede er gengivet — da der ikke i så fald er tale om

2 — Dom af 12.6.1986, sag 302/84, Ten Holder mod Nieuwe Algemene Bedrijfsvereniging, Sml. s. 1821.

reelle pensionister eller rentemodtagere, som »har ret til ydelser... *på grundlag af erhvervsmæssig beskæftigelse*«, men om pensionister eller rentemodtagere, som har ret til *førtidspension*. Her finder jeg Kommissionens synspunkt mere overbevisende, når den hævder, at f.eks. forordningens artikel 28 finder anvendelse i et sådant tilfælde — hvilket med hensyn til sygesikringen i virkeligheden indebærer, at der skal anvendes en anden lovgivning end den franske.

9. Der kan således faktisk ikke være tale om at frifinde sagsøgte for så vidt angår bidragene til den franske sygesikringsordning, som er indeholdt i ydelserne til førtidspensionister, fordi den i beskrivelsen af sagens genstand nævnte betingelse (sygesikringen dækkes af andre institutioner end de franske) ikke er opfyldt.

10. 2. Jeg skal herefter først og fremmest undersøge, om det af Kommissionen påberåbte princip, som jeg har beskrevet ovenfor rent faktisk består, eller om sagsøgte med rette har anfægtet det og gjort gældende, at forordning nr. 1408/71 tværtimod indeholder forskellige undtagelser fra reglen om, at kun én lovgivning finder anvendelse, og ofte giver mulighed for samtidig at anvende flere forskellige lovgivninger (hvilket f.eks. fremgår af artikel 14c og af det deri nævnte bilag VII).

11. Jeg skal straks nævne, at Kommissionen — hvad sagsøgte tilsyneladende overser — ikke blot har henvist til artikel 13 i forordning nr. 1408/71 samt til forordningens artikel 33 (der efter sin ordlyd helt klart ikke umiddelbart finder anvendelse på de forhold, som ifølge Kommissionen er relevante for sagen). Kommissionen har også henvist til, hvad der kan udledes af Domstolens praksis vedrørende de her foreliggende problemer. Her må det imidlertid nødvendigvis anerkendes — hvad jeg gerne allerede nu vil understrege — at der foreligger en række domme (navnlig forud for forordning nr. 1408/71's ikrafttræden), som synes at bekræfte sagsøgerens standpunkt.

12. Det er således nødvendigt at se på dommen i sag 92/63 [3], der blandt andet vedrørte fortolkningen af artikel 12 i forordning nr. 3, dvs. den bestemmelse, der — fordi den fastsatte de for arbejdstagerne gældende retsregler — svarer til artikel 13 i forordning nr. 1408/71, dog med den forskel, at det ikke med samme tydelighed som i artikel 13 fremgik, at personer, der var omfattet af forordningen, *kun* var undergivet retsreglerne i *én* medlemsstat. For at fastslå den virkelige rækkevidde af artikel 12 var det derfor nødvendigt at undersøge, om den samtidige anvendelse af flere lovgivninger på én arbejdstager var i strid med Traktatens artikel 48-51. Herefter fastslog Domstolen under henvisning til de nævnte traktatbestemmelser — samtidig med at den lagde vægt på princippet om, at vandrende arbejdstagere skal beskyttes mod enhver forskelsbehandling på socialsikringsområdet — at artikel 12 i forordning nr. 3 udelukkede muligheden for at anvende lovgivningen i en anden medlemsstat end beskæftigelsesmedlemsstaten. Ud fra et helhedssynspunkt kan denne slutning helt klart kun opfattes som

3 — Dom af 9.6.1964, sag 92/63, Nonnenmacher mod Sociale Verzekeringsbank, Sml. 1954-1964, s. 491.

en knæsætning af et *generelt princip*. I det omfang Domstolen yderligere fremhævede, at det var udelukket at forpligte de berørte personer til at indbetale bidrag til en socialsikringsinstitution, som ikke gav dem yderligere fordel for samme risiko og samme periode (når henses til, at forordning nr. 3 ikke indeholder en tilsvarende udtrykkelig bestemmelse), må man også heraf kunne udlede et princip, som forudsætningsvis lå til grund for forordningen.

13. Vi finder en tilsvarende situation i dommen i sag 19/67 [4], som også vedrørte artikel 12 i forordning nr. 3. Til støtte for Kommissionens opfattelse skal det nævnes, at Domstolen i denne dom fremhævede, at man af hensyn til såvel arbejdstagerne og arbejdsgiverne som socialsikringskasserne måtte undgå enhver unødvendig sammenlægning eller overlapning af byrder og forpligtelser, som måtte være resultatet af samtidig eller alternativ anvendelse af lovgivningen i flere forskellige medlemsstater. Det er af særlig interesse, at det her fastslås, at artikel 12 skal forhindre enhver samtidig anvendelse af nationale bestemmelser, der kan forøge de sociale byrder, som påhviler arbejdstageren eller arbejdsgiveren, uden at der herved opstår en tilsvarende fordel.

14. Jeg skal imidlertid også nævne visse senere domme i sagerne 73/72 [5], 276/81 [6], 302/84 [7] og 60/85 [8]. I den første af disse domme henviser Domstolen nemlig for så vidt angår artikel 12 i forordning nr. 3 til et »princip« og en »generel regel«. Yderligere har Domstolen i de tre andre domme ikke blot fremhævet, at bestemmelserne i afsnit II i forordningerne nr. 3 og nr. 1408/71 skal sikre, at de berørte arbejdstagere kun undergives socialsikringsordningen i én medlemsstat. Domstolen fastslår videre, at dette »princip, der blev anvendt af Domstolen, mens forordning nr. 3 endnu var gældende«, nu er nedfældet i artikel 13, stk. 1, i forordning nr. 1408/71.

15. Endelig skal jeg også henvise til dommen i sag C-140/84 [9], hvor der navnlig var uenighed om fortolkningen af artikel 33 i forordning nr. 1408/71 (hvorefter »den institution i en medlemsstat, som det påhviler at udbetale en pension eller rente, og som efter den lovgivning, der gælder for institutionen, skal tilbageholde bidrag, der påhviler pensionisten eller rentemodtageren til dækning af ydelser ved sygdom og moderskab, er berettiget til at foretage sådanne tilbageholdelser, beregnet i overensstemmelse med den pågældende lovgivning, i den pension eller rente, som institutionen skal udbetale, for så vidt en institution i den nævnte medlemsstat skal bære udgifterne ved de ydelser...«). Denne dom nævner jeg navnlig, fordi Domstolen deri fastslår — under henvisning til de med forordning nr. 1408/71 forfulgte mål — at bestemmelserne i artikel 33 er udtryk for et *mere almindeligt* princip.

16. Over for denne praksis er sagsøgtes henvisning til bilag VII i forordning nr. 1408/71 med undtagelsen fra princippet om, at kun én lovgivning finder anvendelse, næppe relevant. Vedrørende denne henvis-

4 — Dom af 5.12.1967, sag 19/67, Sociale Verzekeringsbank mod Van der Vecht, Sml. 1965-1968, s. 411.

5 — Dom af 1.3.1973, sag 73/72, Bentzinger mod Steinbruchs-Berufsgenossenschaft, Sml. s. 283.

6 — Dom af 23.9.1982, Sociale Verzekeringsbank mod Kuijpers, sag 276/81, Sml. s. 3027.

7 — Ovennævnte dom i sag 302/84.

8 — Dom af 10.7.1986, sag 60/85, Luijten mod Raad van Arbeid, Sml. s. 2365.

9 — Dom af 21.2.1991, sag C-140/88, Noij mod Staatssecretaris van Financiën, Sml. I, s. 387.

ning, skal jeg anføre, at det indgår som et naturligt led i princippet, at der kan gøres visse undtagelser herfra (undtagelserne bør dog — som med rette fremhævet af Kommissionen — fortolkes snævert). Jeg skal yderligere tilføje, at det omhandlede bilag kun vedrører et ganske særligt sammenfald mellem lønnet beskæftigelse og ulønnet beskæftigelse, og at det i øvrigt er ganske irrelevant for problemet vedrørende sygesikring.

17. Såfremt man følger denne argumentation, dvs. hvis vi tilslutter os Kommissionens opfattelse vedrørende anvendelsen af princippet om, at kun én lovgivning finder anvendelse, eller princippet om parallelisme mellem bidrag og ydelser, må det nødvendigvis fastslås, at denne situation rent principielt ikke er forenelig med regler, der som de omtvistede franske bestemmelser indebærer, at modtagere af førtidspension og supplerende pensionsydelser, som i henhold til fællesskabsretten er dækket af sygesikringen i en anden medlemsstat, skal indbetale bidrag til den franske sygesikringsordning.

18. *3.* Det resultat kan i øvrigt på ingen måde ændres af visse af sagsøgtes andre argumenter, som jeg nu skal behandle.

19. a) Det gælder navnlig argumentet om, at de omtvistede bidrag er *solidaritetsbidrag*, der ikke giver nogen rettigheder.

20. Heroverfor har Kommissionen nemlig gjort gældende, at de franske regler ikke sondrer mellem bidrag indeholdt i lovbestemt rente og pension og bidrag indeholdt i førtidspension og supplerende pensionsydelser. Alle disse forskellige former for opkrævning er omfattet af de samme bestemmelser og anvendes uden forskel til at finansiere den almindelige sygesikringsordning. Kommissionen har yderligere henvist til, at forordning nr. 1408/71 ikke indeholder en særlig definition af begrebet »bidrag«, og at det ikke fremgår af forordningens bestemmelser, at visse bidrag skal behandles særskilt, fordi der tale om solidaritetsbidrag.

21. b) I det omfang sagsøgte yderligere støtter sig på det i retspraksis fastsatte *retssikkerhedsprincip*, som har særlig betydning for så vidt angår de finansielle følger af fællesskabsretlige bestemmelser (jf. Domstolens dom i sag C-30/89 [10]), og som også spiller en betydelig rolle inden for socialsikringsretten, kan man over for sagsøgtes argument anføre, at det af Kommissionen påberåbte princip tidligere — hvilket jeg allerede har påvist — er blevet knæsat i Domstolens praksis som værende en følge af Traktatens bestemmelser vedrørende ophævelsen af hindringer for den frie bevægelighed for personer. I lang tid har der således ikke bestået tvivl om rækkevidden af dette princip, selv om artikel 33 i forordning nr. 1408/71 — i overensstemmelse med forordningens materielle anvendelsesområde — blot omtaler alderdomsforsikringsinstitutioner, som er omfattet af forordningen, samt deres ret til at foretage tilbageholdelse for bidrag til sygesikring.

10 — Dom af 13.3.1990, sag C-30/89, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 691.

22. c) Til det af sagsøgte yderligere anførte, nemlig at forordning nr. 1408/71 blev udstedt med hjemmel i EØF-Traktatens artikel 51 (som kun nævner sammenlægningen af alle de tidsrum, der i de forskellige nationale lovgivninger tages i betragtning, samt betalingen af ydelser til personer, der bor inden for medlemsstaternes områder) og derfor ikke vedrører spørgsmålet om *finansieringen* af den sociale sikring, skal jeg bemærke, at EØF-Traktatens artikel 51 blot i litra a) og b) (hvilket fremgår af ordet »især« i stk. 1) opregner de vigtigste foranstaltninger, men ikke indeholder en udtømmende liste over de forskrifter, der kan komme i betragtning. Det uholdbare i sagsøgtes standpunkt fremgår allerede af artikel 33 i forordning nr. 1408/71 (som regulerer spørgsmålet om opkrævning af bidrag) samt af ovennævnte princip om parallelisme, som meget tidligt er blevet omtalt i retspraksis.

23. d) Der kan anlægges en tilsvarende negativ vurdering af de på forordningens artikel 33 støttede argumenter om, at denne bestemmelse er afgørende for, hvilke ydelser der kan foretages indeholdelse i, således at indeholdelse i førtidspension og i supplerende pensionsydelser må lades ude af betragtning, da disse ydelser ifølge Domstolens praksis ikke kan ligestilles med pension eller rente (jf. dom i sag 171/82 [11] vedrørende en særlig fransk støtte til indkomstsikring ved fratræden samt dommen i sag C-262/88 [12] vedrørende en supplerende pensionsydelse, der blev anset for »løn« i EØF-Traktatens artikel 119's forstand).

11 — Dom af 5.7.1983, sag 171/82, Valentini mod Assedic, Sml. s. 2157.

12 — Dom af 17.5.1990, sag C-262/88, Barber, Sml. I, s. 1889.

24. Selv om det må indrømmes, at artikel 33, når henses til dens begrænsede anvendelsesområde, bestemt ikke umiddelbart kan anvendes i det foreliggende tilfælde, er Kommissionens vurdering dog i overensstemmelse med det af Domstolens praksis udledte princip om parallelisme, som må fortolkes udvidende, og hvoraf det klart fremgår, at det afgørende ikke er indeholdelsesgrundlaget, men at det i henhold til fællesskabsretten også er af betydning, hvortil det indeholdte beløb skal anvendes.

25. e) Endelig kan det ikke med rette gøres gældende over for Kommissionens synspunkt, at det i dobbelt forstand kan føre til *forskelsbehandling*. For det første fordi arbejdstagere, der oppebærer førtidspension, og som er bosat uden for Frankrig, skulle være begunstiget i forhold til arbejdstagere med bopæl i Frankrig, såfremt de fritages for betaling af bidrag. For det andet fordi der er tale om forskelsbehandling, for så vidt som Kommissionens vurdering ikke omfatter de socialsikringsordninger, der finansieres over skatten, således at de medlemsstater, der anvender sådanne ordninger, under alle omstændigheder kan indeholde bidrag i supplerende pensionsydelser samt i førtidspension.

26. For så vidt angår det første punkt kan det blandt andet fastslås, at sagsøgtes argumenter til en vis grad er selvmodsigende, idet denne under den skriftlige forhandling har anført, at førtidspensionister med bopæl i Frankrig betaler bidrag af de oppebårne ydelser, selv om de ikke er tilsluttet sygesikringsordningen, mens sagsøgtes repræsentant under den mundtlige forhandling klart svarede benægtende på spørgsmålet om, hvorvidt der i Frankrig findes førtidspensio-

nister, som ikke er tilsluttet sygesikringsordningen. Men det er især vigtigt, at Kommissionen i denne forbindelse har kunnet konstatere, at der også består en vis grad af forskelsbehandling for så vidt angår de bidrag, der kan indeholdes i de pensions- og renteydelser, der er omfattet af forordning nr. 1408/71 (fordi beregningsgrundlaget for vandrende arbejdstagere under visse omstændigheder er lavere end det, der gælder for arbejdstagere, som kun har været beskæftiget i én medlemsstat), og den har — med føje — i denne forbindelse kunnet fremhæve, at fællesskabsretten ikke har til formål at udelukke en sådan (»omvendt«) forskelsbehandling. Det fremgår nemlig klart af betragtningerne til forordning nr. 1408/71, at formålet ikke er at sikre alle arbejdstagere lige behandling, men først og fremmest at beskytte arbejdstagere, som er undergivet lovgivningen i flere forskellige medlemsstater. Dette fremgår navnlig af femte betragtning, hvori det hedder, at »reglerne om koordination af de enkelte medlemsstaters lovgivning om social sikring indgår som et led i den *frie bevægelighed* for arbejdstagere, der er statsborgere i medlemsstaterne, og skal således bidrage til en forbedring af *arbejdstagernes* levestandard og beskæftigelsesvilkår...«.

27. Hvad angår det andet punkt, er det tilstrækkeligt at henvise til, at de andre af sagsøgte omtalte ordninger anvender en helt anden finansieringsform. Derfor kan de eventuelle forskelle, der således måtte opstå herved, ikke retligt karakteriseres som forskelsbehandling. Jeg skal imidlertid tilføje, at det ingenlunde er sikkert (hvad jeg imidlertid ikke skal gå nærmere ind på her), at princippet om parallelisme ikke også på den ene eller anden måde finder anvendelse på disse ordninger.

C — Konklusion

28. *4.* Jeg skal herefter sammenfattende foreslå, at der gives Kommissionen medhold i dens påstand, og at Domstolen fastslår, at Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71, idet den har indeholdt sygeforsikringsbidrag hos modtagere af supplerende pensionsydelser og førtidspension, som er bosat i en anden medlemsstat end Frankrig, og som ikke er omfattet af den franske ordning vedrørende syge- og moderskabsforsikring. Som følge heraf bør sagsøgte også tilpligtes at betale sagens omkostninger.