DOMSTOLENS DOM
17. december 1987 *

I sag 315/85,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, ved de befuldmægtigede, ledende juridisk konsulent Henri Étienne og juridisk konsulent Dimitrios Gouloussis, og med valgt adresse i Luxembourg hos Georges Kremlis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

sagsøger,

mod

Storhertugdømmet Luxembourg, ved socialministeren Benny Berg, repræsenteret ved Georges Schroeder, direktør for Generalinspektionen for Den Sociale Sikring, bistået af advokat Nicolas Decker, 16, avenue Marie-Thérèse, Luxembourg, og med valgt adresse på dennes kontor,

sagsøgt,

støttet af:

1) **Den Franske Republik**, ved den befuldmægtigede G. Guillaume, direktør for Afdelingen for Udenrigsministeriets Juridiske Anliggender, og med valgt adresse i Luxembourg på den franske ambassade, 2, rue Bertholet,

2) **Det Forenede Kongerige**, ved den befuldmægtigede Brian McHenry, Treasury Solicitor's Department, Queen Anne's Chambers, London, og med valgt adresse i Luxembourg på Det Forenede Kongeriges ambassade, 28, boulevard Royal,

intervenienter,

hvori der er nedlagt påstand om, at det statueres, at Storhertugdømmet Luxembourg har tilsidesat sine forpligtelser efter EØF-Traktaten ved konsekvent at nægte EF's tjenestemænd den foreskrevne mulighed for at få overført den aktuarmæssige modværdi af deres pensionsrettigheder i henhold til Rådets forordning nr. 259/68 af 29. februar 1968 om Vedtægten for tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber

* Processprog: Fransk.

og om ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i disse Fællesskaber samt om særlige midlertidige foranstaltninger for tjenestemænd i Kommissionen (EFT 1968 I, s. 30) (herefter benævnt »vedtægten«),

har

DOMSTOLEN,

sammensat af præsidenten Mackenzie Stuart, afdelingsformændene G. Bosco, O. Due og G. C. Rodríguez Iglesias, dommerne T. Koopmans, K. Bahlmann, R. Joliet, T. F. O'Higgins og F. Schockweiler,

generaladvokat: G. F. Mancini
justitssekretær: fuldmægtig B. Pastor

på grundlag af retsmøderapporten og efter mundtlig forhandling den 19. februar 1987,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 7. juli 1987,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning, indleveret til Domstolens Justitskontor den 22. oktober 1985, har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af EØF-Traktatens artikel 169 anlagt sag med påstand om, at det statueres, at Storhertugdømmet Luxembourg har tilsidesat sine forpligtelser efter EØF-Traktaten, ved konsekvent at nægte EF's tjenestemænd den foreskrevne mulighed for at få overført den aktuarmæssige modværdi af deres pensionsrettigheder i henhold til artikel 11, stk. 2, i bilag VIII til Rådets forordning (EØF, Euratom, EKSF) nr. 259/68 af 29. februar 1968 om Vedtægten for Tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber og om ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i disse Fællesskaber samt om særlige midlertidige foranstaltninger for tjenestemænd i Kommissionen (EFT 1968 I, s. 30).

2 Artikel 11, stk. 2, bestemmer således:

»Tjenestemanden, der efter fratræden af tjenesten hos en administration, en national eller international organisation eller en virksomhed, indtræder i Fællesskabernes tjeneste, kan ved sin fastansættelse foranledige betalt følgende beløb til Fællesskaberne:

— den aktuarmæssige modværdi af de pensionsrettigheder, han har erhvervet i administrationen, i den nationale eller internationale organisation eller virksomheden eller

— en fastsat tilbagekøbsværdi, som denne administrations, organisations eller virksomheds pensionskasse skylder ham på tidspunktet for hans fratræden.

I lignende tilfælde fastsætter den institution, hvor tjenestemanden er ansat, under hensyntagen til den lønklasse, han er fastansat i, antallet af de pensionsgivende tjenesteår, den efter sin ordning godskriver ham for den tidligere tjenestes varighed, på grundlag af den aktuarmæssige modværdi eller den fastsatte tilbagekøbsværdi«.

3 Artikel 18 i den luxembourgske lov af 16. december 1963 om samordning af pensionsordninger, som ændret ved lov af 14. marts 1979 og lov af 23. maj 1984, indeholder en række bestemmelser om udtrædelse af en ordning med bidragspligt og indtrædelse i en ordning uden bidragspligt:

»1) Når den pågældende skifter pensionsordning og herved udtræder af en ordning med bidragspligt og indtræder i en ordning uden bidragspligt, overføres bidrag, indbetalt for de tilslutningsperioder ved den tidligere ordning, som medregnes efter den nye ordning, til det organ, der forvalter ordningen.

2) ...

3) Når den pågældende udtræder af en bidragspligtig ordning i Luxembourg og indtræder i en pensionsordning ved en international organisation, ifølge hvilken der foretages tilbagekøb af de pensionsrettigheder, som er erhvervet under beskæftigelsesperioder tilbagelagt forud for vedkommendes fastansættelse, overføres de bidrag, der er indbetalt til den luxembourgske pensionsordning, på vedkommende

begæring til pensionsordningen ved den internationale organisation, inkl. 4% rente pr. år fra den 31. december i hvert enkelt tilslutningsår.

4) Begæringen skal indgives inden et år efter fastansættelsen, idet rettighederne ellers forældes.

5) ...«.

4 Ud fra den antagelse, at EF's tjenestemænd, som tidligere har været ansat i den private sektor og været tilsluttet en bidragspligtig ordning, efter artikel 11, stk. 2, i vedtægtens bilag VIII har ret til, såfremt de ønsker det, at overføre den aktuarmæssige modværdi af deres pensionsrettigheder, og under hensyn til, at den luxembourgske lovgivning ikke indeholder nogen mulighed herfor, tilsendte Kommissionen den 31. juli 1984 regeringen for Storhertugdømmet Luxembourg en åbningsskrivelse i medfør af EØF-Traktatens artikel 169, stk. 1.

5 Da den luxembourgske regering imidlertid ikke anerkendte at have begået et traktatbrud, afgav Kommissionen en begrundet udtalelse i henhold til Traktatens artikel 169, stk. 1, som tilgik regeringen den 30. april 1985. Den begrundede udtalelse blev imidlertid ikke besvaret af den luxembourgske regering, hvorefter Kommissionen har anlagt denne sag.

6 Ved kendelser af 29. april 1986 har Domstolen givet Den Franske Republik og Det Forenede Kongerige tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Storhertugdømmet Luxembourg.

7 Vedrørende sagens faktiske omstændigheder, de relevante retsregler og parternes påstande henvises til retsmøderapporten, som indeholder en mere udførlig redegørelse herfor. Disse forhold omtales derfor kun i det følgende, såfremt det på de enkelte punkter er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

8 Kommissionen har for det første gjort gældende, at medlemsstaterne efter artikel 11, stk. 2, i vedtægtens bilag VIII skal give tjenestemænd mulighed for ikke blot at overføre den fastsatte tilbagekøbsværdi, men også den aktuarmæssige modværdi, idet den sidste beregningsmetode er hovedreglen, mens den første udelukkende har

subsidiær karakter. Kun den aktuarmæssige modværdi kan give tjenestemanden den fornødne garanti for overførsel af alle de pensionsrettigheder til EF's ordning, som vedkommende har erhvervet efter den nationale pensionsordning.

9 For det andet har Kommissionen anført, at den luxembourgske lovgivning indebærer, at personer, som tilsluttes EF's ordning efter at have været omfattet af en bidragspligtig luxembourgsk ordning, stilles ringere end dem, der indtræder i den offentlige forvaltnings tjeneste i Luxembourg, idet sidstnævnte efter luxembourgsk lovgivning kan bevare de pensionsrettigheder, de har erhvervet i henhold til en bidragspligtig ordning og således sikres samme pensionsmæssige stilling som tidligere.

10 Kommissionen gør herved gældende, at der efter en hvilken som helst pensionsordning kan beregnes en aktuarmæssig modværdi svarende til de faktisk optjente eller potentielle pensionsrettigheder. Den aktuarmæssige modværdi er nemlig den eneste metode for overførsel af pensionsrettigheder, der sikrer en fuld og uindskrænket opretholdelse af de rettigheder, som er erhvervet efter en anden ordning, uanset hvor specielt den sociale sikringsordning måtte være udformet.

11 Hvis en aktuarmæssig modværdi ikke kan overføres, kan dette ifølge Kommissionen afholde tjenestemænd, der er tilsluttet en national pensionsordning, som ikke indeholder en sådan mulighed, fra at søge ansættelse ved EF's institutioner. Dette strider mod formålet med artikel 11, stk. 2, i vedtægtens bilag VIII og indebærer en ulige behandling af Fællesskabernes tjenestemænd.

12 Endelig har Kommissionen anført, at ordningen i den luxembourgske lovgivning med den fastsatte tilbagekøbsværdi ikke tager hensyn til den andel af bidragene, der er indbetalt af staten, hvilket indebærer, at tjenestemanden mister sine reelt opsparede pensionsrettigheder, hvilket er til skade for dem, som har været forsikret efter en bidragspligtig ordning.

13 Heroverfor har regeringen for Storhertugdømmet Luxembourg anført, at artikel 11, stk. 2, i vedtægtens bilag VIII blot giver EF's tjenestemænd mulighed for at overføre deres pensionsrettigheder efter en national ordning, men ikke sikrer dem et egentligt valg mellem de to overførselsmetoder.

14 Endvidere har den luxembourgske regering anført, at de personer, der har været tilsluttet en bidragspligtig ordning, på intet tidspunkt har haft mulighed for at vælge at få overført beløbet svarende til den aktuarmæssige modværdi. Efter luxembourgsk ret består der nemlig ingen mulighed for at få overført pensionsrettigheder i henhold til en bidragspligtig ordning på grundlag af den aktuarmæssige modværdi, da dette er uforeneligt med ordningen.

15 Den franske og britiske regering har anført, at Kommissionen ikke i sin argumentation tager fornødent hensyn til forskellene i de nationale pensionsordninger. Det er således udelukket at anvende metoden med den aktuarmæssige modværdi på grund af den særlige udformning, visse af de sociale sikringsordninger har fået. I de pensionsordninger, som er baseret på bidrag, kan pensionsrettigheder udelukkende overføres til en anden ordning ved anvendelse af metoden med den fastsatte tilbagekøbsværdi.

16 Den franske og britiske regering har videre anført, at der intetsteds findes en nærmere definition af det af Kommissionen anvendte begreb »velerhvervede pensionsrettigheder«. Der er følgelig ikke grundlag for kravet om, at der altid skal være mulighed for, ved overførsel af nationale pensionsrettigheder til EF's ordning, at vælge metoden med den aktuarmæssige modværdi.

17 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt medlemsstaterne efter artikel 11, stk. 2, i vedtægtens bilag VIII er forpligtet til at give EF's tjenestemænd mulighed for at få overført den aktuarmæssige modværdi af deres pensionsrettigheder, henviser Domstolen til dom af 20. oktober 1981 i sag 137/80 (Kommissionen mod Belgien, Sml. 1981, s. 2393). Heri fastslog Domstolen, at bestemmelsens formål er at lette de

nationalt ansattes (såvel offentligt som privatansattes) overgang til ansættelse ved EF's institutioner og dermed give Fællesskaberne de bedste muligheder for at ansætte kvalificeret personale, der i forvejen har en passende faglig erfaring.

18 Domstolen fremhævede endvidere, at overgangen til tidligere ansættelse ved EF's institutioner bør lettes ved anvendelse af foranstaltninger, som sikrer, at EF's tjenestemænd bevarer de rettigheder, de har erhvervet i hjemstaterne — uanset om disse måtte være af begrænset, betinget eller fremtidig art eller ikke omfattende nok til umiddelbart at give ret til pension — og at den pensionsordning, som den pågældende er tilsluttet ved afslutningen af sin erhvervsaktive periode — dvs. i dette tilfælde EF's ordning — skal tage behørigt hensyn til disse pensionsrettigheder.

19 I overensstemmelse med det formål, der er indeholdt i artikel 11, stk. 2, i vedtægtens bilag VIII påhviler det altså medlemsstaterne at gennemføre konkrete foranstaltninger, som gør det muligt for EF's tjenestemænd at udnytte deres adgang til at overføre de pensionsrettigheder, de har erhvervet i deres hjemstat, til EF's pensionsordning.

20 Vedrørende Kommissionens argument om, at metoden med den fastsatte tilbagekøbsværdi er subsidiær i forhold til metoden med den aktuarmæssige modværdi, bemærkes, at der hverken i bestemmelsens ordlyd eller formål er grundlag for den opfattelse, at den ene af de to beregningsmetoder har førsteprioritet. Som statueret af Domstolen i dom af 23. januar 1986 i sag 174/84 (Soma mod Kommissionen, Sml. 1986, s. 173) er formålet med artikel 11, stk. 2, i vedtægtens bilag VIII at gøre det muligt at skifte fra en national pensionsordning til EF's ordning ved anvendelse af en af de to beregningsmetoder, bestemmelsen nævner.

21 Det tilføjes, at det ikke efter artikel 11, stk. 2, i vedtægtens bilag VIII forudsættes, at der er overensstemmelse mellem de nationale pensionsordninger, således at den aktuarmæssige modværdi altid kan overføres. EF-lovgiver har nemlig ikke tilstrebt en harmonisering af de nationale retsforskrifter om de offentlige og private pensionsordninger, da disse ordninger dels er meget forskellige, dels komplicerede, hvilket også blev klart under retsforhandlingerne.

22 Medlemsstaterne behøver således ikke, for at opfylde deres forpligtelser efter nævnte bestemmelse, give tjenestemænd valgmulighed mellem overførsel af den aktuarmæssige modværdi og den fastsatte tilbagekøbsværdi.

23 Vedrørende Kommissionens argument om, at denne fortolkning medfører en ulige behandling af EF's tjenestemænd, som forud for ansættelsen har været tilsluttet indbyrdes forskellige pensionsordninger, bemærkes, at sådanne forskelle mellem de overførte pensionsrettigheder ikke beror på fællesskabsretten men udelukkende på, at der er forskel mellem de nationale ordninger, som rettighederne bygger på. Kommissionens argument må derfor forkastes.

24 Vedrørende Kommissionens andet argument om, at den luxembourgske lovgivning indebærer ulemper for de personer, som har været tilsluttet en bidragspligtig ordning, og som ansættes ved en af EF's institutioner, bemærkes videre, at såfremt der efter nationale bestemmelser kan ske overførsel af pensionsrettighederne til en anden pensionsordning ved anvendelse af den akturamæssige modværdi, finde det rimeligt også at lade denne mulighed gælde for EF-tjenestemænd. En forskelsbehandling på dette punkt kan nemlig afholde statsborgere fra disse medlemsstater fra at søge ansættelse ved Fællesskaberne og vil være i strid med artikel 11, stk. 2, i vedtægtens bilag VIII.

25 Efter luxembourgsk lovgivning kan personer, der er tilsluttet en bidragspligtig ordning, og som indtræder i en anden luxembourgsk pensionsordning, imidlertid ikke overføre den aktuarmæssige modværdi, således som denne metode er defineret i Domstolens dom af 18. marts 1982 i sag 212/81 (Caisse de pension des employés privés mod Léon Bodson, Sml. 1982, s. 1019). Det er herved uden betydning, at der ved beregningen af tilbagekøbsværdi, som er fastsat i de nationale retsforskrifter, ikke tages hensyn til de bidrag, der er indbetalt af staten. Følgelig må også Kommissionens andet argument forkastes.

26 Storhertugdømmet Luxembourg må herefter i det hele frifindes for Kommissionens påstande.

Sagens omkostninger

27 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, tilpligtes den part, der taber sagen, til at afholde omkostningerne. Da Kommissionen har tabt sagen, tilpligtes den at afholde sagens omkostninger, herunder også intervenienternes.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) Sagsøgte frifindes.

2) Sagsøgeren betaler sagens omkostninger, herunder også intervenienternes.

Mackenzie Stuart Bosco Due Rodríguez Iglesias

Koopmans Bahlmann Joliet O'Higgins Schockweiler

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 17. december 1987.

P. Heim
Justitssekretær

A. J. Mackenzie Stuart
Præsident