RETSMØDERAPPORT
i sag 315/85 *

I — Retsforskrifter og sagens faktiske omstændigheder

Artikel 11, stk. 2, i tjenestemandsvedtægtens bilag VIII 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 virksomhed 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«.

Den luxembourgske lov af 16. december 1963, som ændret ved artikel 7 i lov af 14. marts 1979, indeholder i artikel 18 følgende bestemmelse om personer, der skifter pensionsordning og som tidligere har været tilsluttet en bidragspligtig ordning:

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

Ifølge artikel 8 trådte loven af 14. marts 1979 i kraft den første dag i måneden efter dens offentliggørelse i Mémorial, bortset fra artikel 1, første og andet afsnit, som trådte i kraft den 1. august 1974.

Den luxembourgske lov af 27. august 1977 indeholder i artikel 8, stk. 2, følgende bestemmelse for tjenestemænd ansat ved den luxembourgske stat, som indtræder i Fællesskabernes tjeneste:

»Bestemmelserne i stk. 1 er ikke til hinder for anvendelse af retsforskrifter om internationale organisationers pensionsordning, som enten er umiddelbart anvendelige i Storhertugdømmet Luxembourg eller anvendelige som følge af konventioner mellem Storhertugdømmet og de pågældende organisationer, når tjenestemænd, der ansættes

* Processprog: Fransk.

ved en sådan international organisation, efter disse retsforskrifter kan indbetale følgende beløb til institutionerne:

— den aktuarmæssige modværdi af de pensionsrettigheder, tjenestemanden har erhvervet ved den nationale forvaltningsmyndighed, han tidligere har været ansat ved,

— eller den fastsatte tilbagekøbsværdi, tjenestemanden har krav på ved fratrædelsen.

Tjenestemanden kan enten vælge mellem anvendelse af bestemmelserne i stk. 1 (tjenestemanden reintegreres i den luxembourgske stat, hvorved udbetales en tilbagekøbsværdi for at give vedkommende samme pensionsmæssige stilling som tidligere) eller bestemmelserne efter pensionsordningen ved den internationale organisation, hvor vedkommende er blevet ansat, såfremt disse er umiddelbart anvendelige i Storhertugdømmet Luxembourg eller anvendelse af ovennævnte konvention.«

Ud fra den antagelse, at EF-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, sendte Kommissionen den 31. juli 1984 regeringen for Storhertugdømmet Luxembourg en åbningsskrivelse i medfør af EØF-Traktatens artikel 169, stk. 1.

Ved skrivelse af 25. juli 1984 meddelte den luxembourgske regering, at den ikke var enig i Kommissionens opfattelse, og at Luxembourg i kraft af lov af 14. marts 1979 havde opfyldt sine forpligtelser efter artikel 11, stk. 2, i vedtægtens bilag VIII.

Herefter tilsendte Kommissionen den 30. april 1985 den luxembourgske regering en begrundet udtalelse i medfør af EØF-Traktatens artikel 169, stk. 1, hvori den anførte, at regeringen havde tilsidesat sine forpligtelser efter tjenestemandsvedtægten. Da den luxembourgske regering imidlertid ikke besvarede udtalelsen, har Kommissionen ved stævning af 15. oktober 1985 anlagt nærværende sag ved Domstolen.

II — Skriftveksling og parternes påstande

Kommissionens stævning af 15. oktober 1985 blev registreret på Domstolens Justitskontor den 22. oktober s. å.

Ved kendelse af 29. april 1986 har Domstolen givet regeringen for Det Forenede Kongerige og regeringen for Den Franske Republik tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for sagsøgte.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse. Den har dog opfordret Kommissionen og Storhertugdømmet Luxembourg til at besvare visse spørgsmål skriftligt. Parterne har efterkommet denne opfordring inden for de herfor fastsatte frister.

Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— det statueres, at Storhertugdømmet Luxembourg har tilsidesat sine forpligtelser efter EØF-Traktaten ved konsekvent at nægte EF's tjenestemænd den fore-

skrevne mulighed for at få overført den aktuarmæssige modværdi af deres pensionsrettigheder i henhold til artikel 11, stk. 2, i bilag VIII i Rådets forordning nr. 259/68 om Vedtægten for tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber;

— Storhertugdømmet Luxembourg tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

Regeringen for Storhertugdømmet Luxembourg har nedlagt følgende påstande:

— vedrørende sagens fremmelse til realitetsbehandling henholder regeringen sig til Domstolens skøn;

— det statueres, at Storhertugdømmet Luxembourg ikke har tilsidesat sine forpligtelser efter EØF-Traktaten ved konsekvent at nægte tjenestemænd den foreskrevne mulighed for at få overført den aktuarmæssige modværdi af deres pensionsrettigheder, i henhold til i artikel 11, stk. 2, i bilag VIII i Rådets forordning nr. 259/68 om Vedtægten for tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber;

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

III — Parternes anbringender og argumenter

1. *Kommissionen* fremhæver de grundlæggende forskelle mellem de to nævnte beregningsmetoder og de heraf fremkomne resultater, og gør gældende, at hovedreglen inden for vedtægtens system er overførslen af den aktuarmæssige modværdi, mens den fastsatte tilbagekøbsværdi er en særlig ordning, der har karakter af en slags sikkerhedsnet. Den aktuarmæssige modværdi er den eneste metode for overførsel af pensionsrettigheder, som giver tjenestemanden garanti for at få overført sine pensionsrettigheder ubeskåret. Metoden med tilbagekøb af bidragene omfatter derimod kun de tilfælde, hvor en person udtræder af en pensionsordning uden at have erhvervet nogen pensionsrettigheder. Tilbagebetalingen af de indbetalte bidrag svarer således langt fra altid til den reelt opsparede pension. Er der for eksempel tale om en ordning, hvor ydelserne tilpasses indtægtsstigningen som følge af ancienniteten, og hvor beregningen af ydelserne sker på grundlag af de sidst udbetalte lønninger, vil pensionsrettighederne naturligvis være forskellige fra de bidrag, der blev indbetalt ved karrierens begyndelse. I den luxembourgske pensionskasse for privatansatte (»Caisse luxembourgeoise de pension des employés privés«) dækker bidragene således ikke den del af de erhvervede rettigheder, som beror på en finansiering uden for bidragene, således som det er tilfældet med statens bidrag. I Storhertugdømmet Luxembourg er det staten og de bidragsydende i forening, der finansierer grundbeløbet, tilpasningen til det almindelige lønniveau, de særlige forhøjelser samt de supplerende minimumspensioner (som ikke har nogen betydning i denne sag). En tredjedel af bidragene betales af staten, jfr. loven af 23. maj 1984.

Taler man om tilbagekøb af pensionsrettigheder forstår man normalt ifølge Kommissionen den situation, hvor en person ønsker at bevare samme pensionsmæssige stilling i den nye ordning og kan opnå dette ved at indbetale en »fastsat tilbagekøbsværdi« Denne udregnes af den nye pensionsordning og har normalt karakter af et fast beløb,

som den pågældende indbetaler i bidrag som efterkrav. Således er ordningen også efter den luxembourgske lov af 27. august 1977, som indeholder regler vedrørende internationale tjenestemænd, der ansættes i den luxembourgske stats tjeneste. Efter samme lov anvendes der en »fastsat tilbagekøbsværdi« for de tjenestemænd, som ønsker at fortsætte deres forsikring. I disse tilfælde betales de manglende bidrag af staten og samtlige bidragsydende i forening. Efter EF's ordning, som er baseret på princippet om aktuarmæssig ligevægt, står ydelserne derimod i direkte forhold til de faktisk overførte beløb. Såfremt der efter den nationale lovgivning gælder en ordning, hvorved de personer, der har været tilsluttet ordningen, får udbetalt kompensation for den pension, de har opsparet, når de udtræder af ordningen, vil det være diskriminerende at berøve EF's tjenestemænd samme valgmulighed alene på grund af deres nye status som europæiske tjenestemænd.

Kommissionen påberåber sig endvidere princippet om en lige byrdefordeling mellem medlemsstaterne, som vil indebære, at samtlige medlemsstater i alle situationer skal give EF's tjenestemænd adgang til at overføre den aktuarmæssige modværdi. Er det ikke muligt at overføre dette beløb, har tjenestemanden krav på at bevare fuldstændig samme pensionsmæssige stilling som tidligere, hvis nødvendige finansiering påhviler Fællesskaberne.

Til støtte for sin opfattelse henviser Kommissionen til Domstolens praksis og de synspunkter, Kommissionen har gjort gældende under sine forhandlinger med medlemsstaterne, som blev påbegyndt i begyndelsen af 1983, uden at den dog går så vidt som til at hævde, at det omtvistede spørgsmål allerede er afgjort af Domstolen.

Efter Kommissionens opfattelse indebærer den luxembourgske ordning en forskelsbehandling af en person, som ansættes ved Fællesskaberne, og som har været forsikret efter en bidragspligtig ordning i Luxembourg, i forhold til en tilsvarende person, som ansættes i den offentlige forvaltning i Luxembourg. Sidstnævnte vil nemlig kunne bevare sine pensionsrettigheder, og har samtidig sikkerhed for at opnå samme pensionsmæssige stilling i sin nye stilling. Kommissionen afviser derfor, at den luxembourgske lovgivning yder internationale tjenestemænd væsentlige fordele i forhold til den normale indenlandske ordning.

Endvidere bør metoden med den aktuarmæssige modværdi efter Kommissionens opfattelse altid kunne anvendes, uanset finansieringsordningen, navnlig når der er tale om en institution, som er undergivet en offentlig ordning, hvortil staten indbetaler et væsentligt bidrag.

Vedrørende spørgsmålet om, hvorfor Kommissionen har anlagt traktatbrudssag på et tidspunkt, da der allerede verserede en præjudiciel sag ved Domstolen om samme spørgsmål (sag 64/85, Watgen, dom af 4. maj 1988, endnu utrykt), anfører Kommissionen, at en traktatbrudssag forfølger et særskilt formål, og at sagen derfor bør fremmes til realitetsbehandling.

Regeringen for Storhertugdømmet Luxembourg rejser for det første tvivl om, hvorvidt det er hensigtsmæssigt at anlægge en traktatbrudssag, når der i forvejen verserer en præjudiciel sag ved Domstolen om samme spørgsmål. I den forbindelse understreger regeringen, at den naturligvis er indstillet på at efterkomme Domstolens dom i sagen,

men at den i øvrigt for så vidt angår formalitetsspørgsmålet henholder sig til Domstolens skøn.

Vedrørende realiteten anfører regeringen i det væsentlige, at den valgmulighed, som ifølge artikel 11, stk. 2, i vedtægtens bilag VIII tilkommer EF's tjenestemænd — således som denne bestemmelse fortolkes i Domstolens praksis — udelukkende vedrører adgangen til at overføre pensionsrettigheder og ikke selve *beregningsmetoden*, som det er overladt den nationale lovgiver at bestemme.

Hvad særligt angår den luxembourgske lovgivning, anfører regeringen, at personer, der udtræder af den luxembourgske pensionsforsikringsordning for at overtage en international stilling, efter artikel 7 i lov af 14. marts 1979 har valget mellem enten at bevare deres rettigheder i henhold til den gamle ordning eller at overføre de tidligere indbetalte bidrag til den internationale organisation. De kan således overføre samtlige bidrag, såvel de bidrag, der er indbetalt af vedkommende selv, som af arbejdsgiveren. Af det beløb, der overføres, skal den tidligere pensionskasse endvidere betale 4% i rente. Dette er i forhold til den normale ordning en væsentlig fordel for de internationale tjenestemænd, da personer, der har været tilsluttet i 30 måneder, efter den normale ordning i tilbagekøbsværdi kun vil have krav på halvdelen af de indbetalte bidrag uden renter. Efter den luxembourgske lovgivning findes der således ingen mulighed for at vælge metoden med den aktuarmæssige modværdi.

Den luxembourgske regering anfører videre, at der med indførelsen af loven af 23. maj 1984 blev foretaget en ændring i systemet for finansieringen af de bidragspligtige pensionsordninger, idet der i stedet for et *kapitaliseringsprincip* blev indført et *fordelings*princip. Efter dette princip betales de tilsluttedes pensionsydelser af bidragene fra de fremtidigt forsikrede, hvorfor det er uforeneligt med en sådan ordning, at den pågældende pensionsordnings økonomiske situation skal bebyrdes med umiddelbart realisable pensionskrav.

På grundlag af en gennemgang af Domstolens praksis konkluderer regeringen, at det omtvistede spørgsmål endnu ikke er endeligt afgjort. Den afviser, at europæiske tjenestemænd forskelsbehandles i forhold til personer, der tilsluttes ordningen for offentligt ansatte i Luxembourg. I begge situationer overføres de indbetalte bidrag nemlig i henhold til artikel 18 i loven af 16. december 1963. Enhver, der har været forsikret efter en bidragspligtig ordning og udtræder af denne, behandles derfor på samme måde. Såfremt EF's tjenestemænd forskelsbehandles, skyldes dette udelukkende EF's egen ordning.

Endelig anfører den luxembourgske regering, at siden systemet for finansieringen af forsikringspensionsordningerne blev ændret ved lov af 23. maj 1984 griber staten og pensionskasserne ikke længere ind i ydelserne, men udelukkende i bidragene. Kommissionen bygger derfor sin argumentation på et forkert grundlag og har heraf draget en række fejlagtige slutninger.

Regeringen for Den Franske Republik, som er indtrådt i sagen til støtte for den luxem-

bourgske regering, finder ligeledes, at Kommissionen har uret i den opfattelse, at der altid skal være mulighed for at overføre den aktuarmæssige modværdi. Kommissionen tager således ikke fornødent hensyn til forskellene i de nationale pensionsordninger. Inden for en fordelingsordning (dette er også ordningen i Frankrig) er det nemlig udelukket at anvende metoden med den aktuarmæssige modværdi eller at lægge til grund, at der består en velerhvervet ret til en bestemt pension. Efter denne ordning har de pågældende nemlig udelukkende krav på en vis fordeling af det samlede beløb, der står til rådighed på tidspunktet for deres fratræden ved pensionsalderen, beregnet i forhold til de bidrag som helhed, der indbetales af de erhvervsaktive på det pågældende tidspunkt. De faktisk indbtalte bidrag anvendes således kun til beregning af den pågældendes andel af »trækningsrettighederne« over for det samlede beløb, der står til rådighed. Så længe der altså ikke findes en aktuarmæssig modværdi eller nogen velerhvervede rettigheder, kan kun metoden med den fastsatte tilbagekøbsværdi anvendes.

Den franske regering er derfor, ligesom den luxembourgske regering, af den opfattelse, at artikel 11, stk. 2, i vedtægtens bilag VIII bør fortolkes således, at den giver tjenestemænd adgang til at overføre deres pensionsrettigheder til EF's pensionsordning, men ikke giver dem valgmulighed mellem de to beregningsmetoder. Det er derimod overladt den nationale lovgiver at bestemme, efter hvilken beregningsmetode, pensionsrettighederne kan overføres.

Regeringen for Det Forenede Kongerige er af samme opfattelse. Den anfører for det første, at artikel 11, stk. 2, kun vedrører *faglige* pensionsordninger. Bestemmelsen omfatter således ikke generelle socialsikringsordninger, i henhold til hvilke der udbetales forsikringsydelser i forbindelse med alderdom, arbejdsløshed og sygdom eller sociale sikringsydelser. Den generelle britiske socialsikringsordning vil derfor ikke blive berørt af dommen i denne sag. Af samme grund anmoder regeringen Domstolen om ikke at udforme domskonklusionen alt for generelt, men at begrænse dommen til faglige pensionsordninger, så den ikke giver anledning til at tro, at artikel 11, stk. 2, gælder generelt for medlemsstaternes forsikringsordninger, uanset deres art. Samtidig fremhæver regeringen, at sådanne forsikringsordninger har stor betydning i Det Forenede Kongerige, og at der findes vidt forskellige typer heraf. På grundlag af en gennemgang af de vigtigste ordninger i Det Forenede Kongerige konkluderer regeringen, at man i de *ordninger, der er baseret på den sidst udbetalte løn*, ganske vist kan fastslå den aktuarmæssige modværdi, men ikke beregne den fastsatte tilbagekøbsværdi i overensstemmelse med den definition, som Domstolen hidtil har givet af dette begreb. I de bidragspligtige ordninger, kan der derimod ikke fastsættes nogen aktuarmæssig modværdi, men nok en tilbagekøbsværdi. Det er derfor udelukket at anvende metoden med overførsel af den aktuarmæssige modværdi som en ho-

vedregel. Giver man de pågældende mulighed for at vælge at få overført den aktuarmæssige modværdi, vil de få en fordel, som de ikke selv har bidraget til og som skal udredes af de andre personer, som er tilsluttet den ordning, de pågældende forlader. Denne fordel kan i øvrigt ikke begrænses til de tjenestemænd, som ansættes i en EF-institution, men bør i så fald udstrækkes til samtlige tjenestemænd.

Efter den britiske regerings opfattelse tilstræber Kommissionen i virkeligheden at få ændret den omhandlede vedtægtsbestemmelse. Dette er imidlertid ikke Domstolens, men Rådets opgave, idet Rådet i denne forbindelse også bør overveje de forskellige praktiske vanskeligheder, der vil være forbundet hermed. Skal den valgmulighed, som Kommissionen påstår eksisterer, imidlertid gennemføres konsekvent over hele Det Forenede Kongerige, vil det medføre overordentlig store problemer.

På grundlag af en gennemgang af den omtvistede bestemmelse i vedtægten og Domstolens hidtidige praksis anfører den britiske regering, at tjenestemanden, for at opfylde betingelsen i Domstolens hidtidige praksis om, at der skal sikres en overgang mellem den nationale forsikringsordning og EF's ordning (jfr. dom af 23. januar 1986 i sag 171/84, Soma, Sml. s. 173) ikke behøver have valgfrihed, men blot at kunne benytte en af de to beregningsmetoder. Denne fremgangsmåde er i fuld overensstemmelse med det forhold, at medlemsstaterne anvender forskellige metoder for deres alderspensionsordninger, der alle er baseret på en forskellig bidragsteknik. Der kan altså overføres et beløb svarende til den aktuarmæssige modværdi i alle de tilfælde, hvor de erhvervede pensionsrettigheder kan fastsættes til et bestemt beløb, og hvor pensionen ifølge den nationale lovgivning først skal udbetales på et senere tidspunkt. Har pensionen derimod ingen forbindelse med lønnen eller det af andre grunde ikke er muligt at fastslå pensionsbeløbet, således at man er afskåret fra at beregne den aktuarmæssige modværdi, består der ikke nogen velerhvervet ret til et bestemt beløb.

Endelig anfører den britiske regering, at hverken overførslen af den aktuarmæssige modværdi eller den fastsatte tilbagekøbsværdi i sig selv yder nogen garanti for en besvarelse af reelt erhvervede pensionsrettigheder, så længe der ikke er udstedt passende vedtægtsbestemmelser herom. For at dette kan ske, er det en nødvendig betingelse, at de pågældende får tildelt samme antal pensionsgivende tjenesteår efter EF's ordning som efter den tidligere ordning, uanset det overførte beløbs størrelse. Af vedtægtsbestemmelsens sidste afsnit fremgår imidlertid, at Fællesskaberne ikke er forpligtet hertil. I øvrigt bør Domstolen ikke efter den britiske regerings opfattelse tillægge EF's tjenestemænd en sådan ret, blot fordi de er europæiske tjenestemænd, og regeringen henviser i den forbindelse til det gensidighedsprincip, som indtager en helt afgørende plads i udviklingen af Domstolens praksis.

K. Bahlmann
Refererende dommer