DOMSTOLENS DOM (ANDEN AFDELING)
AF 17. DECEMBER 1981 [1]

Regina
mod Social Security Commissioner, ex parte Norman Ivor Browning
(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court, London)

»Alders- og efterladtepension — 'Minimumsydelse'«

Sag 22/81

Sammendrag

Social sikring af vandrende arbejdstagere — alders- og efterladtepension — pensionstillæg — garanteret minimumsindkomst — minimumsydelse — begreb
(Rådets forordning nr. 1408/71, art. 50)

Artikel 50 i forordning nr. 1408/71 skal fortolkes således, at begrebet »minimumsydelse« kun foreligger, såfremt bopælsstatens lovgivning indeholder en udtrykkelig garanti, som har til formål at sikre modtagere af sociale sikringsydelser en minimumsindkomst, der overstiger det ydelsesbeløb, de kan gøre krav på alene efter deres forsikringsperioder og bidrag.

I sag 22/81

angående en anmodning, som i medfør af EØF-traktatens artikel 177 af High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court, London, er indgivet til Domstolen for i den sag, som verserer for nævnte ret mellem

1 — Processprog: Engelsk

REGINA (statsforvaltningen)

mod

SOCIAL SECURITY COMMISSIONER, tidligere National Insurance Commissioner, ex parte NORMAN IVOR BROWNING,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 50 i Rådets forordning nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet,

har

DOMSTOLEN (anden afdeling)

sammensat af afdelingsformanden O. Due, dommerne P. Pescatore og A. Chloros,

generaladvokat: Sir Gordon Slynn
justitssekretær: J. A. Pompe, assisterende justitssekretær

afsagt følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb samt de indlæg, der er indgivet i henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen, kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

1. Robert Stanley, som er irlandsk statsborger, var som arbejdstager først

omfattet af den irske sociale sikringsordning, nemlig i perioden september 1935 — 25. januar 1955, og derefter fra sidstnævnte tidspunkt omfattet af Det forenede Kongeriges sociale sikringsordning.

Den 8. maj 1973 fyldte R. Stanley 65 år. Da han på dette tidspunkt var bosat i Det forenede Kongerige, indgav han rettidigt en ansøgning om pension til Department of Health and Social Security (det engelske social- og sundhedsministerium).

Den pågældende Insurance Officer tildelte ved afgørelse af 27. marts 1973 og med virkning fra 31. maj 1973 R. Stanley en pension, som blev fastsat efter hans tilbagelagte forsikringsperioder i Det forenede Kongerige i henhold til artikel 46, stk. 1, i Rådets forordning nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet (EFT L 1971 II, s. 366; kodificeret udgave: EFT C 138, 1980, s. 1). R. Stanley havde endvidere ret til fra institutionerne under den irske sociale sikringsordning at få udbetalt en pension, beregnet efter reglen om forholdsmæssig beregning i artikel 46, stk. 2, i forordning nr. 1408/71.

Insurance Officer tildelte endvidere R. Stanley et tillæg i henhold til artikel 50 i forordning nr. 1408/71, som i den udgave, der blev ændret ved akten vedrørende tiltrædelsesvilkårene og tilpasningerne af traktaterne (EFT 1972, 31. 12. 1972, s. 12) samt ved Rådets afgørelse den 1. januar 1973 om tilpasning af dokumenter vedrørende de nye medlemsstaters tiltrædelse af De europæiske Fællesskaber (EFT L 2, 1973, s. 1), bestemmer følgende:

Der kan ikke i den stat, hvor en person, der modtager ydelser i medfør af dette kapitel, er bosat, og efter hvis lovgivning der tilkommer ham en ydelse, ydes ham et beløb, der er lavere end den minimumsydelse, der i den nævnte lovgivning er fastsat for en forsikrings- eller bopælsperiode, der svarer til samtlige de perioder, der efter bestemmelserne i de foregående artikler er taget i betragtning ved ydelsens fastsættelse. Den kompetente institution i den pågældende stat skal i givet fald gennem hele det tidsrum, hvor han er bosat i denne stat, yde ham et tillæg, der svarer til forskellen mellem summen af de ydelser, der tilkommer ham i medfør af dette kapitel og størrelsen af minimumsydelsen.

Det tillæg, som blev tildelt R. Stanley, udgjorde forskellen mellem det teoretiske pensionsbeløb, han i medfør af artikel 46, stk. 2, litra a), i forordning nr. 1408/71 havde kunnet gøre krav på, hvis samtlige de forsikringsperioder, han havde tilbagelagt i Irland og i Det forenede Kongerige var blevet tilbagelagt i sidstnævnte stat, og den samlede pension, som var blevet tildelt ham af Det forenede Kongerige og Irland.

Ved afgørelse af 27. januar 1967 ændrede Insurance Officer med virkning fra 6. januar 1977 den pension, som han tidligere havde tildelt R. Stanley; navnlig bestemtes det ikke længere at udbetale R. Stanley tillægget efter artikel 50 i forordning nr. 1408/71.

R. Stanley indankede denne afgørelse for den lokale ret i Worthing, som ikke gav ham medhold. Derpå anlagde han sag ved Social Security Commissioner. Denne stadfæstede ved afgørelse af 13. september 1979 den afgørelse, som Insu-

rance Officer først havde truffet, og hvorefter R. Stanley havde ret til tillægget efter artikel 50 i forordning nr. 1408/71.

Insurance Officer ankede den 19. december 1979 denne afgørelse til High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court. Insurance Officer påstod Commissioner's afgørelse annulleret under henvisning til, at lovgivningen i Det forenede Kongerige ikke indeholder bestemmelser om en »minimumsydelse«, hvorfor der ikke kan betales tillæg efter artikel 50 i forordning nr. 1408/71.

High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court, besluttede ved kendelse af 18. december 1980 at udsætte sagen og i medfør af EØF-traktatens artikel 177 af forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

1. Foreligger der en minimumsydelse efter artikel 50 i Rådets forordning nr. 1408/71, når en medlemsstats lovgivning gør retten til pensionens grundbeløb betinget af et årligt gennemsnit af ugentlige grundbidrag, som ikke kan være under 50, og som ansøgeren har indbetalt eller er blevet godskrevet i tidsrummet mellem sin indtræden i forsikringen og pensionsalderen, og samme lovgivning, såfremt denne betingelse ikke er opfyldt, men det årlige gennemsnit ikke er under 13, foreskriver en nedsat pension, der udelukkende fastsættes på grundlag af ansøgerens gennemsnitlige bidrag i nævnte periode?

2. Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, udgør »minimumsydelsen« da

   a) det mindstebeløb, som kan udbetales til en forsikret person efter lovgivningen i den pågældende stat, dvs. pensionen for et gennemsnitligt bidrag på 13;

   b) det beløb, som skulle udbetales ansøgeren efter denne stats lovgivning, når samtlige de forsikringsperioder, som er tilbagelagt i henhold til alle de medlemsstaters lovgivninger, han har været undergivet, tages i betragtning; eller

   c) et andet beløb (og i så fald hvilket)?

Kendelsen fra High Court of Justice blev registreret på Domstolens justitskontor den 5. februar 1981.

I henhold til artikel 20 i protokollen for EØF-Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg den 27. marts 1981 af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, ved John Forman, den juridiske tjeneste, den 24. april af Insurance Officer, Norman Ivor Browning, sagsøgeren i hovedsagen, ved David N. R. Latham, barrister, Middle Temple, for Anne Brenda Farthing, overordnet juridisk medarbejder i sundheds- og socialministeriet, og samme dato den 24. april 1981 af Robert Stanley, sagsøgte i hovedsagen, ved Richard J. B. Drabble, barrister, Inner Temple, for advokatfirmaet W. J. Brazier & Forsyth.

Domstolen har på grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten besluttet at indlede den mundtlige retsforhandling uden forudgående bevisførelse. Domstolen har imidlertid anmodet Kommis-

sionen om skriftligt at redegøre for, hvorledes man skal forstå udtrykket »minimumsydelser« i artikel 50 i forordning nr. 1408/71, hvilket udtryk indeholdes i visse nationale lovgivninger; Kommissionen har imødekommet denne anmodning inden for den fastsatte frist.

Ved kendelse af 1. juli 1981 har Domstolen i henhold til procesreglementets artikel 95, stk. 1 og 2, besluttet at henvise sagen til anden afdeling.

II — Skriftlige indlæg til Domstolen

Insurance Officer, Norman Ivor Browning, sagsøgeren i hovedsagen, mener, at det første spørgsmål fra High Court of Justice må besvares negativt, hvorfor det andet spørgsmål bliver overflødigt.

a) Retten til en pension afhang i 1973 af section 30 i National Insurance Act af 1965 og af gennemførelsesbestemmelserne til denne lov. Der blev i henhold hertil ydet pension, såfremt den pågældende havde indbetalt mindst 156 ugentligt bidrag i tidsrummet fra medlemskabet af den sociale sikringsordning og det tidspunkt, da den pågældende nåede pensionsalderen. Det årlige gennemsnit af de bidrag, som den pågældende betalte, eller som blev godskrevet ham, kunne ikke være under 50. Den forsikrede opfyldte ikke disse to bidragsbetingelser og havde derfor reelt ikke ret til nogen pension; enke- og folkepensionsloven af 1972 gav imidlertid mulighed for at udbetale en nedsat pension til en forsikret, som havde indbetalt over 156 bidrag, men hvis årligt indbetalte eller godskrevne bidrag gennemsnitligt var over 13, men under 50.

Foruden denne »grundpension«, gav loven også mulighed for udbetaling af en forhøjet pension, en »progressiv ydelse«, som blev beregnet efter den pågældendes erhvervsindtægt.

Den britiske lovgivning indeholdt ikke begrebet minimumspension. Grundpensionens størrelse afhang fuldstændigt af forholdet mellem antallet af indbetalte bidrag og forsikringsperiodens varighed; navnlig hjemlede lovgivningen ikke ret til udbetaling af en minimumsydelse på grundlag af bopælsperiodens varighed, forsikringsperiodens varighed eller på grundlag af et bestemt antal bidrag.

b) Opfattelsen, hvorefter en person, som har bepæl i Det forenede Kongerige, og som oppebærer ydelser dér, i medfør af artikel 50 i forordning nr. 1408/71 også har ret til et tillæg, beregnet efter forordningens artikel 46, stk. 2, litra a), beror på en fejlagtig fortolkning af begrebet »minimumsydelse«: denne fortolkning sidestiller »minimumsydelsen« i artikel 50 med det teoretiske ydelsesbeløb i artikel 46, stk. 2, litra a). Men denne fortolkning tager hverken hensyn til artikel 50's ordlyd og heller ikke dens formål, og er blevet forkastet af Domstolen i dom af 30. november 1977 (sag 64/77, Torri, Sml., s. 2299).

Anvendelsesområdet for artikel 50 i forordning nr. 1408/71 er begrænset: denne artikel bør kun anvendes af institutionerne i de medlemsstater, hvis lovgivning indeholder bestemmelser om et minimumsbeløb for de pågældende ydelser; tillægget skal sikre, at den vand-

rende arbejdstager i de medlemsstater, hvis lovgivning indeholder regler om en sådan minimumsydelse, i hvert fald modtager denne minimumspension, når visse betingelser vedrørende forsikringsperiodens eller bopælsperiodens varighed er opfyldt.

Der er reelt ingen forskel på tvisten i hovedsagen og tvisten i sagen Torri, hvori Domstolen statuerede, at artikel 50 kun anvendes i de tilfælde, hvor lovgivningen i den medlemsstat, på hvis område arbejdstageren har bopæl, indeholder regler om en minimumspension. Det forenede Kongeriges lovgivning foreskriver en pension, hvis beløb afhænger af arbejdstagerens erhvervsperiode og antallet af de bidrag, han har indbetalt i samme periode; lovgivningen indeholder ingen bestemmelser, som giver ret til en vis pension uanset antallet og gennemsnittet af de indbetalte bidrag, forsikrings- eller bopælsperiodens varighed. Situationen er forskellig fra ansøger til ansøger afhængig af, hvorledes den pågældende har været forsikret, akkurat som det var tilfældet i sagen Torri. En »minimumsydelse« kan ikke være en ydelse, som kan gå fra nul til den maksimale grundpension, som betales for bidragsindbetaling af et gennemsnit på 50.

c) Forordning nr. 1408/71 kræver desuden, at medlemsstaternes erklæringer om de i artikel 50 omhandlede minimumsydelser skal meddeles og offentliggøres, jf. artikel 96. Forudsætningen for en sådan erklæring er, at der foreligger ydelser, hvis størrelser uden videre kan fastsættes, nemlig en »minimumsydelse«, og en sådan erklæring ville ikke være relevant, såfremt formålet med artikel 50 var at sikre, at der udbetales en ydelse på grundlag af den pågældendes konstaterede gennemsnitlige bidrag, løn eller andre lignende faktorer. Begrebet »minimumsydelse« må bestemmes efter national lovgivning; hvis der var tale om en ydelse, som skal fastsættes ved anvendelse af det teoretiske ydelsesbeløb i forordningens artikel 46, stk. 2, litra a), kan denne ydelse ikke være en »minimumsydelse«, der kan være genstand for en erklæring efter artiklerne 5 og 96.

Der foreligger kun en »minimumsydelse« efter artikel 50, når en medlemsstats lovgivning klar indeholder bestemmelser om en sådan »minimumsydelse«, og såfremt betingelserne for udbetaling af denne alene afhænger af bopæls- eller forsikringsperiodens varighed. Dette er tilfældet for medlemssstaterne (Frankrig, Italien, Luxembourg), hvis lovgivning på daværende tidspunkt indeholdt bestemmelser om en sådan »minimumsydelse«, som bør være omfattet af artikel 50, og som har været genstand for erklæringer efter forordningens artikel 5.

Det fremgår af Det forenede Kongeriges ændrede erklæring efter artikel 5 i forordning nr. 1408/71 (EFT C 89, 1977, s. 2), at den britiske lovgivning ikke indeholder bestemmelser om minimumsydelse i den i artikel 50 forudsatte betydning.

Robert Stanley, sagsøgte i hovedsagen, mener, at begrebet »minimumsydelse« i artikel 50 i forordning nr. 1408/71 angiver det laveste beløb, som betales efter den pågældende lovgivning, for hele den sammenlagte periode, for så vidt som lovgivningen indeholder regler om et sådant beløb; der foreligger en

»minimumsydelse«, når en medlemsstats lovgivning giver mulighed for nøjagtigt af fastsætte det laveste ydelsesbeløb, der skal betales, på grundlag alene af de pågældende forsikringsperioder, men uafhængigt af ansøgerens personlige forhold såsom hans erhvervsindtægter. Det britiske systems væsentligste mål er at sikre, at en ansøger, som har været forsikret under hele sin erhvervsperiode, kan opnå en grundpension, hvis størrelse ligger fast uanset den pågældendes erhvervsindtægter; en sådan pension er en minimumspension, og den britiske lovgivning fastsætter en sådan for en arbejdstager, der har gennemført alle sine arbejdsår i Fællesskabet.

a) For så vidt angår spørgsmålet om, hvorledes forordning nr. 1408/71 skal anvendes på denne britiske grundpensionsordning, anføres det fra sagsøgerens side, at de britiske myndigheder er forpligtet til at lægge til grund, at de faste bidrag er blevet indbetalt i alle de »forsikringsperioder«, sagsøgeren har tilbagelagt i de øvrige medlemsstater; vanskelighederne i tvisten i hovedsagen beror hovedsagelig på, at man ikke har forstået, at det at lægge antallet af de indbetale faste bidrag til grund er det samme som at lægge varigheden af en tilbagelagt forsikringsperiode til grund.

b) Artikel 50 i forordning nr. 1408/71 skal altså fortolkes således, at det forudsættes, at de faste bidrag er blevet betalt i alle de perioder, som er taget i betragtning ved fastsættelsen i henhold til bestemmelserne i de foranstående artikler. Den britiske lovgivning foreskriver en minimumsydelse for en forsikringsperiode af en bestemt varighed, så snart det er godtgjort, at de faste bidrag er betalt i hele den pågældende forsikringsperiode; derfor er det unødvendigt også at tage sagsøgerens personlige forhold i betragtning.

c) Domstolens dom i sagen Torri modsiger på ingen måde den klare ordlyd af artikel 50 i forordning nr. 1408/71, hvorefter der foreligger en minimumspension, når det pensionsbeløb, der skal udbetales, kan fastsættes udelukkende efter forsikringsperiodernes varighed.

d) Selv om det antages, at artikel 50 i forordning nr. 1408/71 skulle fortolkes ud fra det sociale mål med de øvrige medlemsstaters lovgivninger, som forudsættes at tilsigte en ret til et vist minimumsbeløb, må det fastslås, at grundpensionen efter den britiske lovgivning besidder de træk, der er afgørende for begrebet minimumspension i bred forstand. Da det britiske system før 1975 dels indeholdt en vis fast grundpension, som udbetaltes, når ansøgeren havde været forsikret alle sine arbejdsår, og dels et beløb, afhængig af erhvervsindtægten, er det efter sagsøgerens mening berettiget til at bestemme denne pension som den i artikel 50 angivne minimumspension; forskellen mellem den britiske situation inden 1975 og den situation, hvor det forudsættes, at pensionsbeløbet reelt ikke afhænger af erhvervsindtægten og retten til grundpensionen afhænger af det årlige gennemsnit af indbetalte eller

godskrevne bidrag, er ikke nogen væsentlig forskel.

c) Den nye britiske pensionsordning, som indførtes ved Social Security Act og ved Social Security Pensions Act af 1975, tilsigter trods de ændrede lovbetegnelser, at hver pensionist, som har været forsikret i Det forenede Kongerige i alle sine arbejdsår, har ret til en »grundpension«; desuden kan spørgsmålet om, hvorvidt en ansøger har ret til grundpensionen, løses alene på grundlag af de tilbagelagte forsikringsperioder akkurat som ved fastsættelsen af det grundpensionsbeløb, der består ret til, når sagsøgeren sammenlægger et antal »pensionsgivende år«, som dog ikke er tilstrækkelige til at kunne kræve det fulde pensionsbeløb. Desuden kan »pensionstillægget« kun fastsættes ud fra den indtægt, som ansøgeren faktisk har haft. Derfor består der ingen vanskelighed med at sidestille »grundpensionen« med »minimumspensionen« efter artikel 50 i forordning nr. 1408/71, og det kan ikke hævdes, at der inden 1975 ikke forelå nogen »grundpension«, alene med henvisning til, at der dengang kun kunne opnås en grundpension uden yderligere tillæg.

Kommissionen har anført, at spørgsmålet, der er forelagt Domstolen, er, om den britiske lovgivning om social sikring med henblik på anvendelsen af artikel 50 i forordning nr. 1408/71 indeholder regler om en »minimumsydelse«, og såfremt spørgsmålet besvares bekræftende, hvorledes denne bør beregnes.

a) Den erklæring, som Det forenede Kongerige sidst har afgivet efter artikel 5 i forordning nr. 1408/71 vedrørende anvendelsen af artikel 50 indeholder besvarelsen »ingen« under rubrikken »Minimumsydelser omfattet af artikel 50 i forordningen« (EFT C 89, 1977, s. 2). Denne erklæring er identisk med erklæringen fra fire andre medlemsstater (Danmark, Irland, Forbundsrepublikken Tyskland og Nederlandene), mens erklæringerne fra Belgien, Frankrig, Italien og Luxembourg indeholder mere eller mindre detaljerede henvisninger til national lovgivning (EFT C 139, 1980, s. 1); det samme gælder for Grækenlands vedkommende (EFT C 143, 1981, s. 1).

b) Efter afgørelsen i sagen Torri finder artikel 50 i forordning nr. 1408/71 kun anvendelse, såfremt lovgivningen i den medlemsstat, på hvis område arbejdstageren har bopæl, indeholder regler om en minimumspension; det fremgår også af denne dom, at artikel 50 omfatter de tilfælde, hvor en arbejdstagers karriere efter de medlemsstaters lovgivninger, han har været underkastet, har været forholdsvis kortvarig, således at det samlede beløb af de ydelser, disse stater skal udbetale, ikke tillader et rimeligt eksistensminimum, og at artikel 50 for at undgå denne situation bestemmer, at når der i bopælsstatens lovgivning er fastsat en minimumsydelse, skal denne stats ydelse forhøjes. Domstolen henviste også til »det begrænsede formål« med artikel 50.

c) Som det fremgår af overskriften til artikel 50, omhandler den ydelsen af et tillæg, når summen af de ydelser, der skal udbetales efter lovgivningen i de

enkelte medlemsstater, er lavere end det minimumsbeløb, der er fastsat i den pågældende medlemsstats lovgivning. »Minimumsydelsen« fastsættes på grundlag af den første sætning i artikel 50: den kan ikke være lavere end den, der er »fastsat« i den pågældende medlemsstats lovgivning for »en forsikrings- eller bopælsperiode, der svarer til samtlige de perioder, der efter bestemmelserne i de foregående artikler er taget i betragtning ved ydelsens fastsættelse«; i det foreliggende tilfælde altså de tilbagelagte perioder i Irland og i Det forenede Kongerige; med andre ord er grundlaget for en eventuel udbetaling af et tillæg det minimumsbeløb, som er fastsat i en medlemsstats lovgivning, og som udbetales, såfremt der er tilbagelagt en vis forsikrings- eller bopælsperiode.

d) For så vidt angår de erklæringer, som de nye medlemsstater i henhold til artikel 5 i forordning nr. 1408/71 skulle afgive, angav Det forenede Kongerige med hensyn til minimumsydelser omfattet af artikel 50 i forordningen (EFT C 43, 1973, s. 7), at grundbeløbene for alderspension og efterladtepension afhænger af det årlige gennemsnit af de bidrag, der er betalt eller godskrevet i forsikringsperioden, og disse beløb er fastsat i anordningen udstedt i medfør af bl.a. National Insurance Act 1965 (lov om national sikring af 1965) af 5. august 1965 [1]. De britiske myndigheder fortolkede denne erklæring således: såfremt det samlede beløb er lavere end det beløb, som skulle have været udbetalt, såfremt alle de pågældendes forsikringsperioder var blevet tilbagelagt i den medlemsstat i Fællesskabet, hvori den pågældende har varig bopæl, skal denne stat betale den pågældende et tillæg, som er lig med forskellen mellem de to beløb.

e) Denne erklæring blev imidlertid ændret i 1977 (EFT C 39, s. 1), hvor ovenstående bemærkninger blev erstattet med et »ingen«.

For så vidt angår ovennævnte forhold, skal følgende bemærkes:

I henhold til artikel 5 i forordning nr. 1408/71, som bærer overskriften »Medlemsstaternes erklæringer om denne forordnings anvendelsesområde«, skal medlemsstaterne i erklæringer angive eventuelle minimumsydelser, som omfattes af artikel 50, disse erklæringer skal ikke blot meddeles efter artikel 96, men også offentliggøres i EFT. Men Det forenede Kongeriges erklæring indeholder angivelsen »ingen«.

Artikel 50 indeholder under ingen omstændigheder en hjemmel til at udnytte en national social sikringsordning til at fastsætte en minimumspension og til herved at tildele en forhøjet ydelse, som om de forskellige perioder var blevet tilbagelagt i den pågældende medlemsstat. Artikel 50 vedrører betaling af en minimumsydelse, som afhænger af en forsikrings- eller bopælsperiode, når denne er fastsat i den pågældende medlemsstats lovgivning, og denne minimumsydelse ikke engang kan udbetales, selv om man tager de perioder i betragtning, som er tilbagelagt i en anden (eller andre) medlemsstater end den medlemsstat, hvori den pågældende har bopæl.

Det fremgår af en gennemgang af de øvrige medlemsstaters erklæringer, at de i artikel 50 anførte minimumsydelser på

1 — O.a. Domstolens oversættelse, idet det i EFT anførte er behæftet med fejl.

nationalt plan skal sikre et vist eksistensminimum. Artikel 50 kan derfor kun logisk anvendes til at give en arbejdstager mulighed for i alle tilfælde at få udbetalt den minimumsydelse, der er fastsat i den pågældende medlemsstat for en bestemt forsikrings- eller bopælsperiode, såfremt den pågældende lovgivning indeholder bestemmelser om en sådan mindsteydelse.

f) De forelagte spørgsmål bør følgelig besvares således:

Som Domstolen allerede har statueret i sin dom i sag 64/77, Torri, finder artikel 50 i forordning nr. 1408/71 kun anvendelse i de tilfælde, hvor lovgivningen i den medlemsstat, på hvis område arbejdstageren har bopæl, indeholder bestemmelser om en minimumspension.

III — Mundtlige forhandlinger

Insurance Officer, Norman Ivor Browning, sagsøger i hovedsagen, ved advokat Latham, Robert Stanley, sagsøgte i hovedsagen, ved advokat Louis Blom Cooper, Queen's Counsel, Middle Temple, og Kommissionen, ved Forman har afgivet mundtlige indlæg og besvaret Domstolens spørgsmål i retsmødet den 15. oktober 1981.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 19. november 1981.

Præmisser

1 Ved kendelse af 18. december 1980, indgået til Domstolen den 5. februar 1981, har High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court, London, i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt Domstolen to præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 50 i Rådets forordning nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere (EFT L 1971 II, s. 366; kodificeret udg.: EFT C 138, 1980, s. 1) nærmere bestemt vedrørende fortolkningen af udtrykket »minimumsydelse«.

2 Det fremgår af sagens akter, at sagsøgeren ved High Court of Justice, Robert Stanley, der er irsk statsborger og bosat i Det forenede Kongerige, først tilbagelagde forsikringsperioder i sit eget land og derefter i Det forenede Kongerige. Da han i 1973 nåede pensionsalderen, blev han ved afgørelse af 27. marts 1973 fra Insurance Officer tillagt alderspension, som var fastsat efter artikel 46, stk. 1, i forordning nr. 1408/71. Foruden pensionen tildelte Insurance Officer ham et tillæg i medfør af samme forordnings

artikel 50, hvorefter en person, der modtager ydelser, under visse omstændigheder har krav på et tillæg til sin pension, der svarer til »forskellen« mellem summen af de ydelser, der tilkommer ham i medfør af forordningen, og størrelsen af »minimumsydelsen«.

3 Insurance Officer var af den opfattelse, at »minimumsydelsen« var det beløb, der skulle udbetales efter Det forenede Kongeriges lovgivning, og at den »forskel«, der henvises til i artikel 50, var forskellen mellem denne ydelse og den pension, der ville være kommet til udbetaling, dersom alle forsikringsperioder var blevet tilbagelagt i Det forenede Kongerige. Følgelig tillagde han Stanley en pension, der svarede til det »teoretiske beløb«, som er angivet i forordningens artikel 46, stk. 2, litra a). Baggrunden for denne afgørelse var, at Det forenede Kongeriges regering på det pågældende tidspunkt i henhold til artiklerne 5 og 50 i forordning nr. 1408/71 havde afgivet en erklæring, hvorefter en række ydelser, der især kom til udbetaling efter National Insurance Act 1965 med ændringer, var »minimumsydelser omfattet af artikel 50 i forordningen« (EFT C 43, 1973, s. 7, II).

4 Denne erklæring, der blev ført ajour i 1975 (EFT C 245 II, s. 2), blev senere erstattet af en erklæring, der blev offentliggjort i De Europæiske Fællesskabers Tidende C 89 af den 14. april 1977, s. 2, og havde følgende ordlyd: »Minimumsydelser omfattet af artikel 50 i forordningen: *ingen*«. Kort før denne erklærings offentliggørelse, nemlig den 27. januar 1977, ændrede Insurance Officer sin tidligere afgørelse og fratog med virkning fra den 6. januar 1977 Stanley den ydelse, han tidligere var blevet tillagt i medfør af forordningens artikel 50.

5 Stanley påklagede denne afgørelse til den lokale kompetente myndighed, men fik ikke medhold. Han indbragte derefter sagen for National Insurance Commissioner (nu Social Security Commissioner), der den 13. september 1979 bestemte, at Insurance Officer's oprindelige afgørelse fortsat burde gælde, idet der ikke var grundlag for at ændre den.

6 Det fremgår af begrundelsen for denne afgørelse, at National Insurance Commissioner fandt, at udtrykket »minimumsydelse« i artikel 50 i forordning nr. 1408/71 måtte forstås som værende det mindstebeløb, der på grundlag af

samtlige relevante forsikringsperioder skulle udbetales efter Det forenede Kongeriges lovgivning. Denne grundpension, beregnet på grundlag af de ovenfor angivne forsikringsperioder, udgjorde ifølge Commissioner minimumspensionen i Det forenede Kongeriges lovgivning. Dersom beløbet falder sammen med »det teoretiske beløb«, der er angivet i forordningens artikel 46, stk. 2, litra a), beror dette efter Commissioners opfattelse på en ren tilfældighed. Efter Commissioners opfattelse var denne fortolkning i overensstemmelse med forordningens artikel 50 og Domstolens dom af 30. november 1977 (sag 64/77, Torri, Sml. 1977, s. 2299), og kunne heller ikke, som hævdet af Insurance Officer, under sagens behandling for Commissioner anfægte denne fortolkning.

7 Insurance Officer appellerede denne afgørelse til High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court. I modsætning til National Insurance Commissioner mente Insurance Officer, som støttede sig på den erklæring, der var afgivet af Det forenede Kongeriges regering i 1977, at Det forenede Kongeriges lovgivning faktisk ikke indeholder en sådan »minimumsydelse«, som angivet i forordningens artikel 50.

8 For at få klargjort dette begreb forelagde High Court of Justice Domstolen følgende to spørgsmål:

1) Foreligger der en minimumsydelse efter artikel 50 i Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71, når en medlemsstats lovgivning gør retten til pensionens grundbeløb betinget af et årligt gennemsnit af ugentlige grundbidrag, som ansøgeren har indbetalt eller er blevet godskrevet i tidsrummet mellem dennes indtræden i forsikringen og pensionsalderen, som ikke kan være under 50 år, og samme lovgivning, såfremt denne betingelse ikke er opfyldt, men det årlige gennemsnit ikke er under 13, foreskriver en nedsat pension, der udelukkende fastsættes på grundlag af ansøgerens gennemsnitlige bidrag i nævnte periode?

2) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, udgør »minimumsydelsen« da

   a) det mindstebeløb, som kan udbetales til en forsikret person efter lovgivningen i den pågældende stat, dvs. pensionen for et gennemsnitligt bidrag på 13;

   b) det beløb, som skulle udbetales til ansøgeren efter denne stats lovgivning, når samtlige de forsikringsperioder, som er tilbagelagt i henhold

til alle de medlemsstaters lovgivninger, han har været undergivet, tages i betragtning; eller

c) et andet beløb (og i så fald hvilket)?

9 Ved besvarelsen af disse spørgsmål findes det hensigtsmæssigt først at gengive overskriften og ordlyden af artikel 50 i forordning nr. 1408/71:

»Ydelse af et tillæg, når summen af de ydelser, der skal udbetales efter lovgivningen i de enkelte medlemsstater, er lavere end det minimumsbeløb, der er fastsat i lovgivningen i den af disse stater, på hvis område modtageren er bosat.

Der kan ikke i den stat, på hvis område en person, der modtager ydelser i henhold til dette kapitel, er bosat, og efter hvis lovgivning der tilkommer ham en ydelse, ydes ham et beløb, der er mindre end den minimumsydelse, der i den nævnte lovgivning er fastsat for en forsikringsperiode, som svarer til samtlige de perioder, der efter bestemmelserne i de foregående artikler er lagt til grund ved ydelsens fastsættelse. Den kompetente institution i den pågældende stat skal i givet fald for hele det tidsrum, hvor han er bosat på denne stats område, yde ham et tillæg, der svarer til forskellen mellem summen af de ydelser, der tilkommer ham i medfør af dette kapitel, og minimumsydelsens beløb«.

10 Det fremgår af denne bestemmelse, at den »minimumsydelse«, som artiklen henviser til, ikke defineres på grundlag af forordningens begreber, men ved henvisning til de minimumsydelser, der er fastsat i de forskellige medlemsstaters lovgivning. Det fremgår af en gennemgang af de erklæringer, medlemsstaterne har afgivet herom i henhold til forordningens artikel 5, at »minimumsydelser« efter artikel 50 kun er fastsat i nogle af medlemsstaternes lovgivning. Eftersom spørgsmålet om, hvorvidt Det forenede Kongeriges lovgivning indeholder sådanne ydelser, er omstridt, findes det formålstjenligt at undersøge beskaffenheden af disse ydelser i de nationale lovgivninger, som ubestridt fastsætter sådanne ydelser.

11 Det fremgår af sagens akter og af det af Kommissionen forklarede under retsforhandlingerne, at de pågældende bestemmelser i de medlemsstater, der

opererer med »minimumsydelser« efter artikel 50, i forskellige former er udformet således, at de garanterer pensionsmodtagerne en minimumsindkomst oveni det beløb, som de ellers er berettiget til efter deres tilbagelagte forsikringsperioder og deres indbetalte bidrag. Formålet med sådanne bestemmelser er almindeligvis at sikre modtagerne en garanteret minimumsindkomst.

12 Det var dette formål, som Domstolen henviste til i sin afgørelse af 30. november 1977, ovenfor omtalt, da den i præmis 5 anførte, at »artikel 50 har de tilfælde for øje, hvor arbejdstagerens beskæftigelsesperioder i de stater, hvis lovgivning han har været undergivet, har været forholdsvis korte, således at de samlede ydelser, som disse stater skal betale, ikke muliggør en rimelig levestandard«.

13 Dette synspunkt kan udledes af selve ordlyden af artikel 50, hvis overskrift og tekst vedrører ydelse af de »tillæg«, hvormed menes et ekstrabeløb oveni det minimumsbeløb, der skal udbetales, efter den pågældende stats lovgivning. Dette synspunkt kan også udledes af andet pkt. i artikel 50, der fastslår, at den person, der modtager ydelser, og som forordningen finder anvendelse på, er berettiget til at få udbetalt »forskellen« mellem summen af de ydelser, der tilkommer ham i medfør af forordningen, dvs. den sum, der fremkommer ved en almindelig anvendelse af reglerne om sammenlægning og forholdsmæssig beregning i artikel 46, og den minimumsydelse, der er sikret efter bopælsstatens lovgivning. Denne beregningsmetode indebærer, at der ved minimumsbeløb skal forstås det beløb, der udtrykkeligt er sikret efter national lovgivning, men ikke det minimumsbeløb, der fremkommer ved sædvanlig anvendelse af reglerne om fastsættelsen af retten til pension på grundlag af tilbagelagte forsikringsperioder og indbetalte bidrag.

14 Det fremgår klart af det ovenfor anførte, at de minimumsydelser, der omfattes af artikel 50, er forskellige fra det »teoretiske beløb« i artikel 46, stk. 2, litra a), der ikke er et beløb, hvis faktiske udbetaling er sikret, men grundlag for den beregning, der anvendes ved reglerne om sammenlægning og forholdsmæssig beregning.

15 Det forelagte spørgsmål må derfor besvares således, at artikel 50 i forordning nr. 1408/71 skal fortolkes således, at begrebet »minimumsydelse« kun foreligger, såfremt bopælsstatens lovgivning indeholder en udtrykkelig garanti, som har til formål at sikre modtagere af sociale sikringsydelser en minimumsindkomst, der overstiger det ydelsesbeløb, de kan gøre krav på alene efter deres forsikringsperioder og bidrag.

16 Herefter bortfalder den nationale rets andet spørgsmål.

Sagens omkostninger

17 De udgifter, der er afholdt af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (anden afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt den af High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court, ved kendelse af 18. december 1980, for ret:

Artikel 50 i Rådets forordning nr. 1408/71 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, skal fortolkes således, at begrebet »minimumsydelse« kun foreligger, såfremt bopælsstatens lovgivning indeholder

en udtrykkelig garanti, som har til formål at sikre modtagere af sociale sikringsydelser en minimumsindkomst, der overstiger det ydelsesbeløb, de kan gøre krav på alene efter deres forsikringsperioder og bidrag.

Due Pescatore Chloros

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 17. december 1981.

A. Van Houtte
Justitssekretær

O. Due
Formand for anden afdeling

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT SIR GORDON SLYNN FREMSAT DEN 19. NOVEMBER 1981 [1]

Høje Domstol.

Robert Stanley er irsk statsborger med bopæl i Det forenede Kongerige. Han er født den 8. maj 1908, og i tidsrummet fra september 1935 til januar 1955 var han som arbejdstager beskæftiget i Irland og omfattet af den dagældende nationale sikringsordning for arbejdstagere. Herefter rejste han til Det forenede Kongerige, hvor han yderligere arbejdede i ca. 17 år og var omfattet af de pågældende nationale sikringsbestemmelser. Han nåede pensionsalderen den 8. maj 1973 og indgav ansøgning om alderspension til Department of Health and Social Security, den kompetente institution i Det forenede Kongerige. Insurance Officer udregnede hans krav på pension efter artikel 46 i forordning nr. 1408/71 (EFT L 1971 II, s. 366) og tillagde ham det beløb, han havde krav på efter artikel 46, stk. 1, fordi det var større end det beløb, der fremkom ved beregning efter artikel 46, stk. 2. Stanley fik desuden tildelt en delvis alderspensionsgodtgørelse i medfør af section 36 i National Insurance Act af 1965 og et pensionstillæg, som udgjorde forskellen mellem det samlede beløb af de pensioner, han var berettiget til efter engelsk og irsk lovgivning, og den grundpension, der ville være blevet udbetalt efter engelsk lovgivning, såfremt han havde tilbagelagt alle forsikringsperioder i Det forenede Kongerige. Det var den dagæl-

1 — Oversat fra engelsk.