

digt for at opnå ret til pension at sammenlægge de perioder, som er tilbagelagt under forskellige medlemsstaters lovgivning.

Lecourt	Sørensen	Monaco	
Mertens de Wilmars	Pescatore	Kutscher	Ó Dálaigh

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 6. december 1973.

A. Van Houtte

Justitssekretær

R. Lecourt

Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT A. TRABUCCHI FREMSAT DEN 21. NOVEMBER 1973 ¹

Høje Ret,

Den anmodning om fortolkning af artiklerne 27 og 28 i forordning nr. 3, som Cour d'appel Paris har fremsendt, rejser problemet, om man skal benytte de kriterier og principper, som Domstolen allerede har opstillet for beregning af alderspensioner, på invalidepensioner.

Skønt den arbejdsmetode, som anvendes med henblik på en præjudiciel afgørelse, kræver, at vi retter vor opmærksomhed mod løsningen af de retlige spørgsmål og ser bort fra det enkelte tilfældes særpræg, må det i den sag, som vi beskæftiger os med i dag, anses for nødvendigt at opholde os et øjeblik ved de faktiske omstændigheder med henblik på en afklaring af problemet.

Fru Mancuso har i Frankrig fra 25. november 1955 oppebåret en invalidepension af gruppe 2, dvs. den pension som

den franske lovgivning fastsætter for arbejdstagere, hvis sundhedstilstand ikke længere tillader dem at udøve et erhverv. Det fremgår af de sagsakter, som den nationale dommer har oversendt, at fru Mancuso derefter fra 1957 til 1964 havde en stilling i Italien som underordnet arbejder. På grundlag af denne nye situation fik hun fra 1. maj 1964 ret til endnu en invalidepension i henhold til italiensk lovgivning, først som en »selvstændig« ret, derefter — synes det — på grundlag af en forholdsmæssig beregning, således som det er blevet bekræftet for den franske dommer. Den pågældende franske sociale forsikrer har for den nationale dommer gjort gældende, at den italienske pension blev tilstået for nøjagtig den samme invaliditet, som lå til grund for den selvstændige franske pension, den pågældende allerede oppebar. Denne opfattelse er ligeledes blevet

1 — Oversat fra italiensk.

hævdet af generaladvokaten uden forbehold i forslag til afgørelse for Cour d'appel Paris.

Som vi allerede har bemærket, må disse faktiske omstændigheder ikke tabes af syne, fordi de gør det muligt klart at forstå det virkelige indhold af det problem, hvis løsning interesserer den nationale dommer. Dette problem, som Domstolen i dag har til bedømmelse, er, hvorvidt de nationale myndigheder i tilfælde af, at der skal udbetales dobbeltbetalinger under invalideforsikringen til den samme arbejdstager på grund af en i det væsentlige identisk individuel situation, kan anvende reglerne om sammenlægning og forholdsmæssig beregning for at undgå »dobbelt anvendelse« af én og samme invaliditet og det uundgåelige sammenfald af ydelser og ganske særligt for at fordele forsikringsbeløbene mellem de forskellige sociale forsikrere. Vi udskiller straks det tilfælde, hvor der ydes en ny invalidepension som følge af en forværring af en i forvejen eksisterende uarbejdsdygtighed, da dette problem fortjener en særlig undersøgelse. Desuden behandler vi først og fremmest det pågældende problem i forhold til forsikringsordninger, hvorefter ydelserne i princippet beregnes uafhængigt af længden af de tilbagelagte forsikringsperioder: det drejer sig om sådanne lovgivninger af type A, som omhandles i artikel 24, stk. 1, a i forordning nr. 3, hvortil man netop må henføre den franske forsikringsordning, som ligger til grund for tvisten for den forelæggende ret. Den italienske forsikringsordning, som har givet den pågældende ret til endnu en invalidepension, er, som det nærmere angives i bilag F til forordning nr. 3, derimod ifølge artikel 24, stk. 1, b i den ovennævnte forordning en lovgivning af type B: ydelserne under invaliditetsforsikringen beregnes i princippet under hensyn til længden af de tilbagelagte forsikringsperioder.

For at fuldende den vigtige oversigt over de faktiske omstændigheder gør vi opmærksom på, at det franske forsikringselskab på grundlag af de forsikringsperioder, som den pågældende har

tilbagelagt hhv. i Frankrig og i Italien, har foretaget en forholdsmæssig beregning af den allerede fastsatte pension, som var på 3 878 francs om året, hvorved dette beløb er blevet reduceret med 2 645 francs; denne reduktion indeholder det tillæg, som er fastsat i artikel 28, stk. 3 i forordning nr. 3, og som ydes for at undgå at totalsummen af de ydelser, som den forsikrede skulle have udbetalt i henhold til artikel 28, bliver mindre end det ydelsesbeløb, han ville have haft ret til i Frankrig uafhængigt af virkningerne af den forholdsmæssige beregning.

I det tilfælde, hvor de forskellige nationale lovgivninger, efter hvilke arbejdstageren har tilbagelagt forsikringsperioder, ikke alle er af type A, fastsætter artikel 26, stk. 1 i forordning nr. 3, at bestemmelserne i artiklerne 27 og 28 kan anvendes analogt.

I henhold til Domstolens retspraksis vedrørende alderspensioner kan beregningen »pro rata temporis« af en ydelse kun finde sted, hvis det har været nødvendigt med henblik på retten til pension i den pågældende stat at sammenlægge de forsikringsperioder, som arbejdstageren har tilbagelagt i forskellige medlemsstater (jf. sag nr. 1/67, Chiechelski, Recueil 1967, s. 224; sag nr. 2/67, de Moor, Recueil 1967, s. 268; sag nr. 27/71, Keller, Recueil 1971, s. 891). Når det ikke er nødvendigt at påberåbe sig artikel 27 i forordning nr. 3 for at opnå ret til ydelser, er det til gengæld ikke i overensstemmelse med grundtanken i Traktatens artikel 51 at anvende nævnte forordnings artikel 28. Dette vedrører imidlertid ikke det tilfælde, hvor en selvstændig og parallel anvendelse af forskellige nationale ordninger vil føre til dobbeltbetalinger for den samme periode; i dette tilfælde har Domstolen antaget, at den nationale myndighed har ret til at trække de perioder, som faktisk er blevet tilbagelagt i en anden medlemsstat, fra de fiktive forsikringsperioder, som var blevet fastsat til fordel for den forsikrede (jf. sag nr. 12/67, Cuissart, Recueil 1967, s. 563).

Det drejer sig her om at afgøre, hvorvidt og eventuelt hvorledes, disse regler også

gælder for invalidepensioner. Det franske sociale forsikringsselskab, som er sagsøgt i den for Cour d'appel Paris verserende sag, hævder, at princippet om forholdsmæssig beregning kan anvendes ved invalidepension, også selvom det ikke er nødvendigt at påberåbe sig artikel 27 for at opnå ret til ydelser, idet der ifølge selskabet er en grundlæggende forskel mellem alderdommens indtræden og risikoen for invaliditet. Denne forskel afspejler sig i øvrigt i de betingelser, der skal opfyldes for at opnå ret til de respektive pensioner. Ret til invalidepension er i princippet kun betinget af en relativt kort tilknytningsperiode (i Frankrig er det tilstrækkeligt med 1 år), således at anvendelsen af det ovenfor nævnte begrænsede kriterium, som Domstolen har opstillet vedrørende alderspension, ved invalidepensioner nemt kan føre til uberettiget kumulation af pensioner i mange tilfælde.

Kommissionen henleder også opmærksomheden på, at en ubetinget ligestilling mellem en fuldstændig invalidepension, i en lovgivning af type A, med en pension af type B kan føre til en overdreven kumulation af fordele, som i visse tilfælde kan ende med at overstige den løn, som arbejdstageren havde ret til, før skaden indtraf; Kommissionen fastholder dog, at de principper, som er opstillet i Domstolens hidtidige retspraksis, bør udelukke forholdsmæssig beregning af invalidepension i de tilfælde, hvor det ikke er nødvendigt for at opnå ret til ydelserne at foretage den sammenlægning, der er foreskrevet i artikel 27.

Den italienske regering, der er intervenient i den præjudicielle sag, afviser, at der mellem invalidepensioner og alderspensioner findes sådanne forskelle, at de i henhold til fællesskabsretten kan begrunde en forskellig behandling; den italienske regering når — på grundlag af de allerede nævnte bestemmelser i artikel 26 om analog anvendelse af de gældende regler for alderspension på invalidepension og under henvisning til retspraksis herom — til samme resultat som Kommissionen.

Vi mener ikke at kunne følge den opfattelse, som disse to intervenienter har givet udtryk for.

Vi har set, at den af Domstolen fastsatte undtagelse om kumulation ved en »selvstændig« ret til ydelser for så vidt angår alderspensioner kun vedrører tilfælde, hvor fiktive forsikringsperioder beregnet i henhold til en national lovgivning til fordel for arbejdstageren falder sammen med forsikringsperioder, som faktisk er tilbagelagt i en anden stat.

I modsætning til, hvad der normalt finder sted ved alderspensioner, bliver beløbet for en af den type som interesserer os i dag, i det væsentlige fastsat ikke efter varigheden af tilknytningen til forsikringsordningen, men efter graden af den invaliditet, som arbejdstageren er påført, idet der tages hensyn til hans fremtidige muligheder for at skaffe sig en indkomst.

I dette perspektiv kan princippet om forbud mod dobbeltydelser, baseret på sammenfaldet af forsikringsperioder, som til sammen har gjort det muligt at fastsætte pensionsbeløbet (et fastslået princip vedrørende alderspension), altså teknisk set ikke anvendes på kumulation af invalidepensioner af den type, som vi undersøger. På den anden side må man henvise til dette forbuds *ratio*, idet man ser bort fra den mekanisme, der specielt knytter sig til alderspensionens fremherskende karakter. Dette forbud har til formål at undgå sammenfaldet af ydelser som vedrører en og samme forsikringssituation. Denne situation står — henset til den mest almindelige metode til beregning af alderspensioner — i forhold til varigheden af forsikringen. Forpligtelsen til at undgå dobbeltydelser for en og samme individuelle situation hos arbejdstageren har vægtigere grunde for sig ved invalidepension, så meget mere som den begivenhed, der ligger til grund for beregningen af invaliditetsydelser, ved lovgivninger af type A adskiller sig fra aldersforsikringsperioderne ved sin særlige og udelige karakter. Den afgørende faktor ved fastsættelsen af ydelsesbeløbet er således ikke forsikringens varighed men u-

arbejdsdygtighedens omfang; der må således tages hensyn til denne faktor ved afgørelsen af, om der skal ske sammenlægning af ydelserne. Det omfattes ikke af målene for Fællesskabets sociale lovgivning, at vandrende arbejdstagere i de forskellige medlemsstater kan samle fuldstændige invalidepensioner for den samme uarbejdsdygtighed. En sådan mulighed ville utvivlsomt have til følge at opmuntre arbejdskraftens bevægelighed, men dette er ikke overensstemmende med grundtanken i princippet om den frie bevægelighed. Fællesskabsforordningens koncipister har villet fjerne de hindringer for en virkelig fri bevægelighed, som også fandtes på det sociale område, men de har bestemt ikke villet fremme en udvikling, hvor invalide arbejdstagere flytter rundt, ved at yde dem fordele i form af flere pensioner for en og samme skade.

Som det udtrykkeligt fremgår af den nævnte dom afsagt i sag nr. 2/67, de Moor, har Domstolen antaget, at der ikke foreligger misbrug ved kumulation af alderspensioner for forskellige tidsrum, fordi det drejer sig om systemer, som for at skabe en »selvstændig« pensionsret fastsætter »en minimumsforsikringsperiode af en anseelig længde«. Dette er ikke tilfældet for så vidt angår ret til invalidepension.

Domstolen har i vidt omfang kunnet tilade kumulation af alderspensioner, fordi en generel bestemmelse i forordning nr. 3 har gjort dette muligt; denne bestemmelse er af stor betydning i den sag, som vi beskæftiger os med i dag; det drejer sig om artikel 11, stk. 1, som netop for denne slags ydelser udtrykkeligt opstiller en undtagelse fra det generelle princip, som bestemmelsen fastslår, og hvorefter »bestemmelserne i denne forordning hverken kan give eller opretholde ret til i henhold til medlemsstaternes lovgivninger at oppebære flere ydelser af samme art eller flere ydelser, som vedrører en forsikringsperiode eller en periode, som må ligestilles hermed«.

Vedrørende invaliditetsforsikring gælder det derimod ifølge denne bestemmelse,

som — det må understreges — er oplysende om systemet, at arbejdstageren har ret til at oppebære flere ydelser i medfør af nationale lovgivninger, men udelukkende når man foretager en *fordeling af byrden* mellem institutionerne i de pågældende medlemsstater (artikel 11, sætning indføjet i stykke 1).

For så vidt angår fællesskabsretten kan vi allerede henholde os til anvendelsen af den omhandlede artikel 11, som udelukker dobbelt anvendelse som generelt kriterium før enhver henvisning til en forholds-mæssig beregning.

Den forskel i behandlingen som forfatterne til fællesskabsforordningen har opstillet for alderdoms- og invalidepensioner svarer til forskellen i disse pensioners karakteristika.

Mens alderspensionen i det mindste i en af sine bestanddele almindeligvis fremtræder som belønning for en arbejdsindsats, som arbejdstageren har præsteret gennem en relativt lang periode (en sådan ret er normalt betinget af, at der skal være hengået en lang stykke tid), tilsigter invalidepensionen at kompensere for det tab af den normale evne til at skaffe sig en indkomst, som af forskellige grunde rammer den forsikrede som følge af en arbejdsulykke, som indtræder før pensionsalderen. Mens alderspensionen er fast og »uigenkaldelig«, fordi den udelukkende afhænger af den forløbne arbejdsperiode, forholder det sig ikke på samme måde med invalidepension. Den kan stadig tages op til revision afhængigt af, om den forsikredes faktiske evne til at skaffe sig en indkomst, hvilket moment har betydning for pensionen, ændrer sig til det bedre eller det værre.

Selv i et system, som fastsætter et proportionalt forhold mellem pensionsbeløbet og forsikringens varighed, fremtræder ydelsen for invaliditet aldrig som en belønning for præsteret arbejde, men simpelthen som en form for kompensation for en fysisk forringelse. Af disse grunde er den periode, som er opstillet som betingelse for denne ret, almindeligvis ret kort.

Når kumulationen af flere alderspensioner, beregnet i forhold til forskellige forsikringsperioder desuagtet tillades, skyldes det, at enhver af disse udgør belønningen for et arbejde, som den forsikrede har udført i forskellige perioder i sit liv. Det ville derimod være uberettiget simpelthen at kumulere invaliditetspensioner, der henføres til den forsikredes samme individuelle situation, når i det mindste en af disse pensioner ydes i medfør af en lovgivning af type A. Når der til en fuldstændig invalidepension, som ydes selvstændigt i medfør af en lovgivning af denne type, føjer sig andre ydelser af samme art, begrundet i den samme faktiske foreliggende situation, som har været afgørende for den første pension, drejer det sig ikke om den »fordeling« af byrden, som omhandles i artikel 11, men om et sammenfald af byrder, som på grund af den omhandlede invaliditetstilstands særegne karakter medfører en kumulation af samme art som ved alderspensioner, hvis man ved beregningen heraf tog hensyn til fiktive forsikringsperioder, som vedrørte det tidsrum, hvor den forsikrede i en anden medlemsstat faktisk har tilbagelagt forsikringsperioder, som giver ret til andre ydelser af samme art, hvad enten han påberåber sig artikel 27 eller ej.

Det er derfor, artikel 11 kun tillader en flerhed af invaliditetsydelser på grundlag af en fordeling af byrderne mellem de pågældende nationale institutioner, hvilken fordeling meget vel kan foretages på basis af bestemmelserne i artikel 28, og naturligvis med respekt af det forbud mod »reformatio in pejus« som til fordel for arbejdstageren er opstillet i stykke 3, hvorom den franske dommers andet spørgsmål drejer sig.

Man kan også nå til den løsning, som vi går ind for, på en anden måde. Hvis vi går ud fra den godtgørelseskarakter, som invalideforsikringsydelser bestemt har i ethvert system vedrørende social sikring af arbejdstagere, kan man heraf udlede, at den juridiske logik, for ikke at sige den elementære logik, i sætningen »non bis in idem« stiller os over for to mulige

løsninger i et tilfælde, hvor den skadevoldende begivenhed, som gør en fordeling nødvendig, er én og den samme:

- a) enten udelukker man ydelsen fra den første sociale sikringsinstitution, i vort tilfælde den franske, fordi det er påvist, at der fortsat eksisterer en sådan evne til at skaffe sig indkomst, som blev taget i betragtning ved tildelingen af forsikringsydelsen, idet tabet af denne evne er en betingelse for den senere ydelse;
- b) eller også udelukker man ydelsen fra den anden institution, i vort tilfælde den italienske, fordi skaden i medfør af en lovgivning af type A allerede er fuldt godtgjort i en anden medlemsstat, idet invaliditeten har vist sig, før arbejdstageren kom ind under en anden forsikringsordning.

Alternativet kan blive aktuelt, når anvendelsen af særlige nationale rettigheder, der påberåbes uafhængigt af hinanden, resulterer i en væsentlig ulempe og i hvert fald bestemt ikke i en fordel for den vandrende arbejdstager; således, ved en anvendelse af et simpelt fornuftsprincip, som princippet »non bis in idem«, der kan påberåbes af den ene eller den anden af de sociale sikringsinstitutioner: det ville være ganske sandsynligt, at arbejdstageren lider et tab, thi ved anvendelse af det princip, der tilsigter at hindre uberettigede ydelser, som teoretisk set kan anvendes udelukkende på grundlag af den nationale lovgivning, kan han gå glip af den mest fordelagtige ydelse.

Den løsning, som man når til på grundlag af fællesskabsretten, som på ensartet måde gælder for de arbejdsperioder, som er tilbagelagt i forskellige stater, fører derimod til at sikre arbejdstageren en retfærdig løsning, idet den altid garanterer ham som minimum den mest fordelagtige fuldstændige ydelse (forordning nr. 3, artikel 28, stk. 3), men ikke en ubetinget kumulation af ydelser, der kan henføres til ét eneste invaliditetstilfælde.

Artikel 11 i forordning nr. 3 angiver, stillet over for to løsninger, som gensidigt

udelukker hinanden, og som af de nævnte grunde forudsætter en mere fremskreden koordination af de nationale forsikringssystemer, en mellemløsning for fællesskabsretten. Lovgiver har allerede inden for rammerne af denne forordning forsøgt at betragte arbejdstagerens situation i forhold til de forskellige stater og lovgivninger på ensartet måde og at foretage en fordeling af den økonomiske byrde som følge af invaliditeten mellem de pågældende institutioner; dette bringer proportionalitetsprincippet ind i billedet; dette princip udgør det væsentligste indhold af den i artikel 28 fastlagte forholdsmæssige beregning, som ikke foretages som følge af sammenlægningen — denne er ikke nødvendig i vort tilfælde — men dog ved en analog anvendelse af dette princip og i det foreliggende tilfælde ved henvisning, ikke til tilknytningsperiodernes længde, men til de arbejdsperioder, som er tilbagelagt i den ene eller den anden stat, altså inden for den ene eller den anden sociale sikringsinstitutions område.

Hvis der kun kan udbetales én godtgørelse når der kun ligger én begivenhed til grund for den manglende evne til at skaffe sig en indkomst, og hvis denne godtgørelse ifølge de gældende principper skal beregnes på den måde, der er mest fordelagtig for den vandrende arbejdstager, som har opnået den omhandlede ret i forskellige stater (med den garanti som den ovennævnte bestemmelse i artikel 28, stk. 3 giver ham), vil problemet som det viser sig i mangel af et udelukkende fællesskabsretligt system i den angivne betydning, blive væsentligt forandret og reduceret, således at det ikke går ud på at finde en mere eller mindre gunstig løsning for den pågældende arbejdstager, men at gennemføre en rimelig fordeling af byrderne mellem de forskellige institutioner i de stater, hvor denne arbejdstager har været beskæftiget.

Det nye system i forordning nr. 1408/71 om invaliditetsydelse er i øvrigt klart baseret på princippet i forbudet mod »bis in idem«. Skønt der ved undtagelsen fra

forbudet om kumulation i artikel 12, som svarer til artikel 11 i forordning nr. 3, ikke sondres mellem alders- og invalidepensioner, udelukker ordningen på dette område udtrykkeligt enhver mulighed for dobbeltydelser for invalidepensioner, som er undergivet lovgivninger, som ikke betinger invaliditetsydelse af forsikringsperiodernes længde. Artikel 39, stk. 2 bestemmer nemlig, at arbejdstageren *udelukkende* modtager ydelserne fra institutionen i den medlemsstat, hvis lovgivning fandt anvendelse på det tidspunkt, da uarbejdsdygtigheden med påfølgende invaliditet *indtrådte*, altså ifølge de retsregler, som denne stat anvender. Arbejdstageren kan kun gøre krav på invaliditetsydelse ifølge lovgivningen i en anden medlemsstat, hvis han ikke har ret til invaliditetsydelse ifølge lovgivningen i den stat, hvor invaliditeten indtrådte (artikel 39, stk. 3).

Det er rigtigt, at samme forordnings artikel 40 — ligesom artikel 26 i forordning nr. 3 — for de tilfælde, hvor arbejdstageren successivt eller skiftevis har været omfattet af lovgivninger af type A og af type B, kun bestemmer, at reglerne om alderspension finder tilsvarende anvendelse.

Dette rejser igen det problem, som vi har forsøgt at løse inden for rammen af forordning nr. 3. Men det gælder også for den nye forordning — som vi i øvrigt kun vil påberåbe os til støtte for vor fortolkning af den tidligere ordning — at det, da dobbeltydelser er forbudt i det tilfælde, hvor arbejdstageren udelukkende har været underkastet lovgivninger af type A, følgelig vil være selvmodsigende at indrømme en ubetinget kumulation af forskellige fuldstændige pensioner i stedet for en rimelig »fordeling« i den anførte betydning af en forholdsmæssig beregning, udelukkende fordi arbejdstageren, foruden at have været undergivet lovgivninger af type A (som, lad os ikke glemme det — ikke blot teoretisk — kan være to eller endog flere), også har været undergivet en lovgivning af type B. Det er ikke klart, hvorfor den omstændighed,

at arbejdstageren har været underkastet en lovgivning af denne sidste type, som ifølge sin art er mindre gunstig for ham, til gengæld skulle have en sådan magisk virkning!

Det synes os således ligeledes at være i overensstemmelse med grundtanken i denne nye fællesskabsordning at anse en ubetinget kumulation *for én og samme tilstand af uarbejdsdygtighed* af en inva-

lidepension af type A, som i det foreliggende tilfælde, med andre invalidepensioner endog af type B, for utilstedelig.

Som vi har bemærket oven for, foreslår vi denne løsning uden at foregribe det tilfælde, hvor en forud eksisterende invaliditet, som har givet anledning til pensionering i en medlemsstat, forværres, under arbejdstagerens beskæftigelse i en anden medlemsstat.

Af disse grunde foreslår vi Domstolen at besvare anmodningen fra Cour d'appel Paris ved at kende for ret, at de sociale sikringsinstitutioner, som anvender en sådan lovgivning af type A som omhandles i artikel 24, stk. 1 i Rådets forordning nr. 3 om social sikring af vandrende arbejdstagere, i henhold til denne forordning, hvor en arbejdstager i kraft af forskellige nationale lovgivninger modtager flere invalidepensioner for den samme invaliditetstilstand, kan beregne den dem påhvilende byrde således, at de på grundlag af varigheden af den forsikredes beskæftigelse på det pågældende nationale område, kan anvende de kriterier, som er fastlagt i artikel 28, herunder stykke 3, analogt, endog selv om det ikke er nødvendigt at påberåbe sig artikel 27 for at opnå ret til pension.