

DOMSTOLENS DOM
AF 21. OKTOBER 1975 ¹

Teresa og Silvana Petroni
mod Office National des Pensions pour Travailleurs Salariés
(ONPTS)
(anmodning om præjudiciel afgørelse
indgivet af Tribunal du Travail Bruxelles)

Sag 24/75

Sammendrag

1. *Social sikring af vandrende arbejdstagere — sociale ydelser — rettigheder hjemlet i traktaten — udøvelse — gennemførelse — Rådets beføjelser (EØF-traktatens artikel 51)*
2. *Social sikring af vandrende arbejdstagere — sociale ydelser — kumulation — begrænsning — rettighed erhvervet i henhold til en enkelt medlemsstats lovgivning — nedsættelse — forbud (EØF-traktatens artikel 51) Rådets forordning nr. 1408/71, artikel 46, stk. 3*

1. Rådet er ved udøvelsen af de beføjelser, artikel 51 tillægger det med hensyn til koordination af medlemsstaternes sociale sikringssystemer, inden for traktatens rammer bemyndiget til at træffe bestemmelser om gennemførelsen af de krav på sociale ydelser, traktaten hjemler de pågældende.
2. Det er uforeneligt med artikel 51 at begrænse summen af ydelserne på en måde, der indebærer en nedsættelse af

de rettigheder, de pågældende allerede kan gøre krav på i en medlemsstat alene i medfør af dennes nationale ret. Artikel 46, stk. 3 i Rådets forordning nr. 1408/71 er således uforenelig med traktatens artikel 51, i det omfang nævnte bestemmelse foreskriver, at summen af to ydelser, opnået i forskellige medlemsstater, skal begrænses ved nedsættelse af et ydelsesbeløb, hvortil der er erhvervet ret alene i medfør af national ret.

I sag 24/75

angående en anmodning, som i medfør af EØF-traktatens artikel 177 af Tribunal du Travail (en arbejdsret), Bruxelles, 11. afdeling, er indgivet til Domstolen for i den sag, som verserer for nævnte ret mellem

TERESA PETRONI, boende i Cagli (Italien),

¹ — Processprog: Fransk.

SILVANA PETRONI, boende i Fano (Italien),

og

OFFICE NATIONAL DES PENSIONS POUR TRAVAILLEURS SALARIÉS (ONPTS) (styrelse for lønmodtagerpensioner), 1060 Bruxelles,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende gyldigheden og fortolkningen af artikel 46, stk. 3 i Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet (EFT-specialudgave 1971 (II), s. 366; org. ref. JO L 149 af 5. juli 1971, s. 18),

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af: præsidenten R. Lecourt, afdelingsformændene R. Monaco og H. Kutscher, dommerne A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, M. Sørensen, Mackenzie Stuart og A. O'Keefe,

generaladvokat: J.-P. Warner
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

Forelæggelseskendelsen og de skriftlige indlæg indgivet i henhold til artikel 20 i statuten for EØF-Domstolen kan sammenfattes således:

I — De faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb

Raffaele Petroni, italiensk statsborger, var i 17 år beskæftiget som minearbejder i

Belgien og i 7 år som lønmodtager i Italien. Fra den 1. januar 1973 blev der i Belgien bevilliget ham en alderspension der udregnet alene i henhold til belgisk lovgivning ville andrage 34 358 bfr. årligt, medens han i sit hjemland, hvortil han var vendt tilbage, oppebar en alderspension i medfør af den almindelige pensionsordning, der efter periodesammenlægning og forholdsmæssig beregning beløb sig til 251 420 lire årligt.

beregningen af den belgiske pension foretog den kompetente institution først i overensstemmelse med artikel 46, stk. 1, første afsnit i forordning nr. 1408/71 en udregning på grundlag af belgisk lov alene, hvorved det ovenfor nævnte beløb fremkom. Derefter blev den samme pension i overensstemmelse med artikel 46, stk. 1, andet afsnit udregnet ved sammenlægning af de belgiske og italienske perioder og ved forholdsmæssig beregning. Dette regnestykke gav efter periodesammenlægning et beløb (i artikel 46, stk. 2 benævnt det »teoretiske beløb») på 45 812 bfr. og efter den forholdsmæssige beregning et beløb på 32 450 bfr. I overensstemmelse med artikel 46, stk. 1, andet afsnit, sidste punktum blev det højeste ydelsesbeløb, altså 34 358 bfr. taget i betragtning. På dette beløb anvendte den kompetente institution imidlertid bestemmelsen i artikel 46, stk. 3, hvorefter summen af den belgiske pension og den italienske pension ikke må udgøre mere end det højeste af de to pensioners teoretiske beløb. Disse teoretiske beløb bestående af beregningsresultaterne efter periodesammenlægning men før forholdsmæssig beregning androg for den italienske pensions vedkommende 465 920 lire og for den belgiske pensions vedkommende 45 812 bfr. eller 594 181 lire. Summen af pensionerne må ikke overskride det sidstnævnte beløb, og da denne sum androg 445 623 lire (= 34 358 bfr.) + 251 420 lire = 697 043 lire, reducerede den kompetente belgiske institution den belgiske pension med det overskydende beløb, således at pensionen nedsattes til 26 427 bfr.

Denne afgørelse, der meddeltes Petronis enke den 13. februar 1974, blev af denne indbragt for retten den 20. februar 1974. Efter enkens død fortsatte hendes døtre sagen ved den belgiske domstol for at få fastslået, at Petronis ret til den belgiske pension bestod uafhængigt af de af ham i Italien tilbagelagte forsikringsperioder, at nedsættelsen ikke var berettiget, samt at artikel 46, stk. 3, i hvert fald fortolket og anvendt som sket af den belgiske institution, strider mod traktatens artikel 51.

Da sagens udfald efter Tribunal du Travail i Bruxelles beroede på en bedømmelse af gyldigheden og eventuelt på fortolkningen af en fællesskabsretlig bestemmelse, besluttede den ved dom af 24. februar 1975 at udsætte sagen og i medfør af EØF-traktatens artikel 177 at forelægge De europæiske Fællesskabers Domstol følgende præjudicielle spørgsmål:

1. Er artikel 46, stk. 3 i Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 forenelig med artikel 51 i Rom-traktaten af 25. marts 1957, og skal bestemmelsen følgelig anvendes af medlemsstaternes kompetente institutioner?
2. I bekræftende fald, skal bestemmelsen anvendes:
 - a) på pensioner, der ydes vandrende arbejdstagere på grundlag af forsikringsperioder, som ikke er sammenfaldende med perioder, der er lagt til grund ved beregningen af pension, der tildeles i andre af Fællesskabets lande?
 - b) på pensioner, der ydes i medfør af en lovbestemt særordning for visse fag i en medlemsstat, når der fra en anden medlemsstats kompetente institution ydes den pågældende en pension inden for rammerne af en almindelig ordning for arbejdstagere?

Forelæggelsesdommen er registreret på Domstolens justitskontor den 6. marts 1975.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten, har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevistvørelse.

I overensstemmelse med artikel 20 i protokollen vedrørende statuten for De europæiske Fællesskabers Domstol, har parterne i hovedsagen, Rådet, Kommissionen og den italienske regering indgivet skriftlige indlæg.

II — Skriftlige indlæg i henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statuten for EØF-Domstolen

1. Indlæg fra Rådet

Rådet har anført, at i lyset af Domstolens praksis vedrørende fortolkningen af artiklerne 27 og 28 i forordning nr. 3 ville det være i strid med formålet med artikel 51, om arbejdstagere som følge af en fællesskabsretlig forordnings ikrafttræden måtte give afkald på rettigheder, de allerede havde erhvervet i en medlemsstat alene i medfør af denne stats lovgivning, såfremt de ønsker at benytte sig af den frie bevægelighed, der er tilsikret dem. At give vandrende arbejdstagere rettigheder, der er mindre end de rettigheder, der tilkommer arbejdstagere, som har tilbagelagt deres samlede beskæftigelsestid i én medlemsstat, vil udgøre en forskelsbehandling til skade for de førstnævnte. Selv om enhver forskelsbehandling til skade for vandrende arbejdstagere bør undgås, må det dog være tilladt at sætte visse grænser for anvendelsen af et sådant system, idet man ellers ville skabe en ny forskelsbehandling til skade for de arbejdstagere, der kun er undergivet én enkelt stats lovgivning. Ved udarbejdelsen af forordning nr. 1408/71 har Rådet taget hensyn til disse principper.

Hvad særlig angår det stk. 3 i artikel 46 i forordning nr. 1408/71, hvorved der sættes maksimum for ydelsernes samlede sum, er Rådet af den opfattelse, at der bør skelnes mellem stykkets første afsnit, der angår ydelsesmodtageren eller dennes ydelsesberettigede pårørende, og stykkets andet afsnit, der angår den nationale institution.

Det første afsnit i artikel 46, stk. 3, skaber en ret for ydelsesmodtageren. Efter Rådets opfattelse ligger der heri en afgørende forskel fra bestemmelserne i artiklerne 27 og 28 i forordning nr. 3, der kun henviste til de ydelser, den forsikrede eller hans efterlevende kunne gøre krav på i medfør af medlemsstaternes lovgivning.

Når fællesskabslovgiveren kan skabe en ret, må man ligeledes antage, at han også kan bestemme, hvorledes den skal udøves og herunder begrænse dens anvendelse i det omfang, dette ikke strider mod traktatens artikel 51. Fastsættelsen af et maksimum i det første afsnit i artikel 46, stk. 3 strider heller ikke mod nogen af de principper, der er fastslået i Domstolens praksis (beskyttelse af den vandrende arbejdstagers erhvervede rettigheder, medlemsstaternes adgang til at træffe forholdsregler mod uberettigede dobbeltydelser). Man har nemlig sikret sig mod, at vandrende arbejdstagere mister nogen erhvervede rettigheder ved at sætte det højeste teoretiske ydelsesbeløb, de pågældende ville kunne gøre krav på, såfremt samtlige forsikrings- eller bopælsperioder var tilbagelagt i én af de i betragtning kommende stater som øvre grænse for deres ret. Selv om Domstolen ved flere lejligheder har fastslået, at hensigten med de til gennemførelse af artikel 51 udstedte forordninger er at begunstige vandrende arbejdstagere i forhold til, hvad der for de pågældende ville følge af, at udelukkende national ret blev anvendt, har den dog præciseret, at et sådant formål kun vedrørte »visse sider« af vandrende arbejdstageres retsstilling, og at man ikke deraf kunne drage nogen almindelig slutning. Når Domstolen har henvist til »periodesammenfald« som en omstændighed, der gør det berettiget at begrænset dobbeltydelser i det omfang, de kan henføres til periodesammenfaldet, er dette ligeledes sket på en ikke-udtømmende måde, og denne henvisning kan ikke udlægges som et forbud mod begrænsning af dobbeltydelser, der skyldes andre omstændigheder.

Uden at komme i strid med traktatens artikel 51 og uden at fravige Domstolens praksis kunne Rådet således i forordning nr. 1408/71 begrænse adgangen til dobbeltydelser, eksempelvis i tilfælde af periodesammenfald (8. betragtning til forordning nr. 1408/71). Derimod er medlemsstaterne, således som det udtrykkeligt fremgår af artikel 12, stk. 2 i forordning nr. 1408/71, ikke længere kompe-

tente til at begrænse adgangen til dobbeltydelser, en kompetence, der tidligere efter Domstolens praksis vedrørende forordning nr. 3 tilkom dem.

Rådet har henvist til Domstolens dom af 28. maj 1974 (sag 191/73, Niemann/Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, Samling 1974, s. 581), hvori det fastslås, at »tildeling af flere ydelser, som betales af forskellige medlemsstater, men hvoraf summen er mindre end den ydelse, arbejdstageren har ret til allerede i medfør af en enkelt medlemsstats lovgivning« er uforeneligt med traktatens artikel 51, og har derpå konkluderet, at fastsættelsen af et maksimum svarende til det højeste teoretiske ydelsesbeløb ikke er i strid med den førnævnte artikel.

Hvad dernæst angår det *andet afsnit* i artikel 46, stk. 3 er Rådet af den opfattelse, at denne bestemmelse kun har til formål at regulere fordelingen af det eventuelle overskydende beløb udover det højeste teoretiske ydelsesbeløb mellem de institutioner, der anvender stk. 1, nemlig de kompetente institutioner, i de medlemsstater, hvis lovgivning selvstændigt hjemler ret til ydelser. Det følger heraf, at »såfremt summen af de ydelser, der omhandles i stk. 1 (artikel 46), overstiger dette teoretiske ydelsesbeløb, er det i alle tilfælde det sidstnævnte beløb, der bevilges den pågældende«.

Bestemmelsen i stk. 3, 2. afsnit, der ovenfor er gennemgået i forbindelse med den opgørelsesmåde, artikel 46 i forordning nr. 1408/71 fastsætter for ydelserne, er således affattet, at i tilfælde, hvor der kun er *én* institution, der anvender stk. 1 i artikel 46 — som i den foreliggende sag —, skal der ikke ske nogen fordeling. I sådanne tilfælde kan ydelsen fra denne institution ikke være genstand for nogen nedsættelse.

Det andet afsnit i artikel 46, stk. 3 fraviger således ikke stykkets første afsnit og heller ikke Domstolens praksis, hvorfor bestemmelsen ligeledes er i overensstemmelse med traktatens artikel 51.

Rådet mener, at den forelæggende ret bør modtage følgende svar:

— Artikel 46, stk. 3 i Rådets forordning nr. 1408/71 indebærer ikke, at der skal foretages periodesammenlægning og efterfølgende forholdsmæssig beregning af de ydelser, der bevilges af forskellige medlemsstater, men bestemmelsen går ud på at sætte et maksimum for summen af de efter reglerne i samme artikel udregnede ydelser, de pågældende kan gøre krav på. Da denne øvre grænse svarer til det højeste teoretiske ydelsesbeløb beregnet i henhold til stk. 1 og 2 i samme artikel, er bestemmelsen i stk. 3 i artikel 46 i Rådets forordning nr. 1408/71 i overensstemmelse med traktatens artikel 51 og skal således fortsættende anvendes af medlemsstaternes kompetente institutioner.

2. Indlæg fra Kommissionen

Kommissionen har anført, at selv om forordning nr. 1408/71 endnu ikke har været gjort til genstand for Domstolens fortolkning for så vidt angår alderspensioner, fremgår det dog klart af Domstolens praksis vedrørende fortolkningen af artiklerne 27 og 28 i forordning nr. 3, at forordningerne om social sikring skal fortolkes i lyset af bestemmelserne i traktatens kapitel om arbejdskraftens frie bevægelighed, navnlig artikel 51. Disse principper må have stået klart for fællesskabslovgiveren ved udarbejdelsen af forordning nr. 1408/71, og det må derfor undersøges, om den nye måde at fastsætte ydelserne på i Rådets forordning nr. 1408/71, afsnit III, kapitel 3, er forenelig med de principper, Domstolen har fastslået.

Disse principper er følgende:

— Forordningerne nr. 3 og nr. 4 har ladet de enkelte sikringsordninger bestå, således at der hjemles særskilte rettigheder over for særskilte institutioner, idet ydelsesmodtageren kan rejse krav direkte mod disse institutioner enten i medfør af den nationale ret alene eller i medfør af den nationale ret i givet fald suppleret med det periodesammenlægningsystem, der er hjemlet i EØF-traktatens artikel 51;

- såfremt det ikke for erhvervelse, bevarelse eller generhvervelse af ret til ydelser er nødvendigt at foretage en sammenlægning af perioder (artikel 27 i forordning nr. 3), er en forholdsmæssig beregning af ydelserne i strid med traktatens artikel 51, idet dette kan medføre, at rettigheder, der allerede er erhvervet i en medlemsstat, fortabes;
- dobbeltydelser er ikke i sig selv et misbrug, og nedsættelse af pensioner kan kun ske i tilfælde, hvor der er periodesammenfald;
- selv om forbudet mod forholdsmæssig beregning, hvor der ikke er sket sammenlægning af perioder, i visse tilfælde kan begunstige vandrede arbejdstagere fremfor statsborgerne i det land, hvori de er beskæftigede, er dette ikke en følge af en fortolkning af fællesskabsretten men af den gældende ordning, der støttes alene på koordinerende, men endnu ikke harmoniserede nationale lovgivninger.

Selv om Rådet med bestemmelserne i artikel 46, stk. 1 og 2, samt stk. 3, 1. afsnit, har villet kvalificere de af Domstolen fastslåede principper, kan man dog efter Kommissionens opfattelse rejse følgende spørgsmål:

- a) I hvilket omfang er de begrænsninger, der fastsættes i artikel 46, stk. 3, 2. afsnit i overensstemmelse med den adgang til nedsættelse, Domstolen anerkender, og vil der altid være tale om en uberettiget dobbeltydelse, når summen af ydelserne overstiger det højeste teoretiske ydelsesbeløb,
- b) kan en sådan nedsættelse — forudsat, den principielt er lovlig — bringes i anvendelse på ydelser, der er fastsat alene i henhold til national ret (artikel 46, stk. 3, 2. afsnit)?

ad a):

Kommissionen anerkender, at fællesskabslovgiveren kan fastsætte regler om nedsættelse af dobbeltydelser inden for de grænser, principperne i Domstolens

praksis sætter. I denne forbindelse bemærker Kommissionen, at selv om det i dommen af 13. december 1967 (i sag 12/67, Guissart mod den belgiske stat, Rec. 1967, s. 551) fastslås, at det fremfor fællesskabsmyndighederne tilkommer de nationale myndigheder at begrænse visse former for dobbeltydelser, skal denne udtalelse dog forstås således, at de nationale myndigheder anses for berettiget til at bringe princippet om ikke-sammenfald af forsikringsperioder i anvendelse, uden for så vidt at udelukke fællesskabslovgiverens kompetence til selv at fastsætte nedsættelser inden for disse grænser.

ad b):

Er det foreneligt med traktatens artikel 51 i medfør af artikel 46, stk. 3, at nedsætte ydelser, der bevilges alene i henhold til nationalret? Umiddelbart kan en sådan nedsættelse synes at være i strid med traktatens artikel 51, fordi den medfører tilsidesættelse af et væsentligt princip, Domstolen har fastlået, nemlig princippet om bevarelsen af erhvervede rettigheder. Denne afvisende vurdering må dog nuanceres, idet der må skelnes mellem forskellige tilfældegrupper:

- drejer det sig om ydelser, der i henhold til en lovgivning af A-typen, dvs. en lovgivning, der har forsikringsbegivenheden som grundlag, ydes samtidig med andre ydelser, er en nedsættelse ikke i strid med artikel 51, fordi en lovgivning, der har forsikringsbegivenheden som grundlag, kan udlægges som en lovgivning, der tager fiktive perioder i betragtning;
- drejer det sig om ydelser bevilget i henhold til en lovgivning af B-typen, men under medregning af fiktive perioder, der er sammenfaldende med reelle forsikringsperioder, som er indgået i beregningen af ydelser bevilget i medfør af en anden medlemsstats lovgivning, kan, som Domstolen har fastslået, en nedsættelse ligeledes finde sted ved fradrag for de sammenfaldende perioder;
- drejer det sig derimod om ydelser af B-typen, fastsat alene i medfør af na-

tional lovgivning, på basis af faktiske tilbagelagte perioder, der ikke er sammenfaldende med forsikringsperioder tilbagelagt i nogen anden medlemsstat, er en nedsættelse uforenelig med traktatens artikel 51, fordi den er i strid med princippet om erhvervede rettigheders bevarelse og ville føre til en almindelig anvendelse af forholdsommæssig beregning.

I Petronis tilfælde vil anvendelsen af artikel 46, stk. 3, betyde en fuldstændig uberegtiget formindskelse af den belgiske ydelse. En nedsættelse skulle kun være mulig, såfremt det til rettens erhvervelse var nødvendigt at foretage periodesammenlægning eller såfremt der på grund af periodesammenfald forelå en dobbelt-ydelse.

Hvis en nedsættelse var tilladelig i Petronis tilfælde — quod non — kunne den i hvert fald kun foretages på det beløb, der ydes af Italien, idet den belgiske pension hverken bygger på fiktive perioder eller forsikringsperioder, der er sammenfaldende med perioder tilbagelagt i en anden medlemsstat.

Efter Kommissionens opfattelse er artikel 46, stk. 3 i Rådets forordning nr. 1408/71 i strid med traktatens artikel 51 idet den på grundlag af begrebet uberegtiget dobbelt-ydelse opstiller et almindeligt princip om pensionsnedsættelse.

3. Indlæg fra sagsøgte i hovedsagen

Office National des Pensions pour Travailleurs Saliés, sagsøgte i hovedsagen, har gjort gældende, at forordning nr. 1408/71 har etableret en koordinationsordning, der hjemler ydelsesmodtageren et krav svarende til det beløb, den højeste teoretiske pension andrager. Denne begrænsning kommer også til anvendelse på nationale pensioner, hvor det ikke er nødvendigt at foretage periodesammenlægning. Ydelsesmodtagerens ret har altså alene hjemmel i fællesskabsretten.

Artikel 46 i forordning nr. 1408/71 medfører, at arbejdstagere, der flytter inden

for Fællesskabet, ikke opnår nogen gunstigere pensionsstilling end arbejdstagere, der tilbagelægger deres beskæftigelsestid i én enkelt medlemsstat. Bestemmelsen er således udtryk for et princip om lige behandling af arbejdstagere, der er i god overensstemmelse med traktatens ånd, ligesom den gennemfører afskaffelsen af enhver forskelsbehandling, jf. traktatens artikel 48. Bestemmelsen er følgelig i overensstemmelse med traktatens artikel 51, der, netop med henblik på virkeliggørelsen af disse mål, foreskriver en almindelig anvendelse af periodesammenlægningen med efterfølgende forholdsommæssig beregning. Inden for rammerne af forordning nr. 3 er Domstolen gået ud fra formuleringen af denne forordnings artikel 27 for at udelukke periodesammenlægning i de tilfælde, hvor en sådan kun ville medføre, at rettigheder, der allerede var erhvervet i medfør af den nationale lovgivning alene blev bevaret eller ændret indholdsmæssigt. Artikel 46, i forordning nr. 1408/71 derimod foreskriver periodesammenlægning ved ydernes fastsættelse, selv om retten til ydelse allerede er erhvervet i henhold til national lovgivning. Periodesammenlægningens formål er at afgøre, om den forholdsommæssigt beregnede pension er større end den nationale pension og at fordele ydelsens byrde på de enkelte medlemsstater. Da artikel 51 garanterer arbejdstagerne en ydelse, der er beregnet på grundlag af samtlige forsikringsperioder, må den maksimale ydelse, arbejdstageren kan gøre krav på, afhænge af de beløb, der forekommer ved forsikringsperiodernes sammenlægning og ikke af summen af et nationalt og et forholdsommæssigt beregnet beløb eller af summen af flere nationale pensioner. Artikel 46, stk. 3 er altså i overensstemmelse med traktatens artikel 51.

Det, der er i overskud i forhold til det i artikel 46, stk. 3 omhandlede maksimumsbeløb, kan ikke fratrækkes det forholdsommæssigt beregnede ydelsesbeløb, da dette allerede er en værdi, der er sat i et vist forhold til det samlede antal forsikringsperioder. Det må derfor fradrages i

det nationale beløb, der overstiger det forholdsmæssigt beregnede beløb. Sagsøgte i hovedsagen foreslår således et bekræftende svar på de to første spørgsmål. Artikel 46, stk. 3 indeholder ingen undtagelser fra den maksimumsregel, den fastsætter. Ved at begrunde denne begrænsning i hensynet til at undgå uberettigede dobbeltydelser, navnlig som følge af sammenfald af forsikringsperioder og dermed ligestillede perioder, har Rådet givet udtryk for, at der også kan være anledning til at tage andre tilfælde af uberettigede dobbeltydelser i betragtning.

Vedrørende det tredje spørgsmål, hvor det spørges, om den omstændighed, at den ene af pensionerne bevilges i medfør af en særordning og den anden i medfør af en almindelig ordning, gør det udelukket at anvende dobbeltydelserreglen, har sagsøgte i hovedsagen som svar foreslået, at dette ikke er tilfældet. Det forholder sig nemlig således, at den pension, der i Belgien bevilges efter en beskæftigelse som minearbejder, også ville blive bevilget inden for rammerne af den almindelige ordning for arbejdstagere. Dertil kommer, at, selv om det drejede sig om ordninger af forskellig karakter, ville denne omstændighed være uden betydning, fordi det belgiske teoretiske beløb, der ligger til grund for hele beregningen, pr. definition er udregnet udelukkende på basis af den belgiske lovgivning.

4. Indlæg fra sagsøgeren i hovedsagen

Sagsøgeren i hovedsagen har anført, at den regulering, der i medfør af artikel 46, stk. 3 er foretaget af den pension, sagsøgeren havde krav på, burde være foretaget på det teoretiske pensionsbeløb (48 812 bfr.) og ikke på det nationale pensionsbeløb (34 358 bfr.).

Artikel 46, stk. 3, er, således som Domstolen har fortolket den, i strid med traktatens artikel 51. Begrænsningen i artikel 46, stk. 3 er i henhold til 8. betragtning til forordning nr. 1408/71 indsat for at forhindre uberettigede dobbeltydelser.

Imidlertid fremgår det af Domstolens afgørelser, at der ikke foreligger nogen uberettiget dobbeltydelse, når retten til pension er erhvervet i en medlemsstat alene i medfør af de i denne stat tilbagelagte forsikringsperioder, uden at det herved er nødvendigt at medregne de forsikringsperioder, der er tilbagelagte under andre medlemsstaters lovgivning, og der ikke foreligger noget sammenfald af forsikringsperioder.

Da retten til pension i det foreliggende tilfælde består uafhængigt af de i Italien tilbagelagte forsikringsperioder, var det unødvendigt at sammenlægge perioderne, hvorfor heller ingen nedsættelse kunne være foretaget ved forholdsmæssig beregning af den belgiske pension. Det første spørgsmål bør altså besvares benægtende.

Svaret på det andet spørgsmål findes i artikel 45, stk. 2 i forordning nr. 1408/71, der bestemmer, at »såfremt tilkendelsen af visse ydelser efter lovgivningen i en medlemsstat er betinget af, at forsikringsperioderne er tilbagelagte inden for et fag, for hvilket der gælder en særordning . . . , skal perioder, der er tilbagelagte efter andre medlemsstaters lovgivning kun medregnes ved tilkendelsen af disse ydelser, såfremt perioderne er tilbagelagte inden for en tilsvarende ordning . . . «. Den belgiske institution har herefter ikke med føje kunnet medregne de forsikringsperioder, der var tilbagelagte i Italien under en almindelig ordning for efterfølgende at foretage den forholdsmæssige beregning, da den belgiske pension blev ydet inden for rammerne af en særordning forbeholdt minearbejdere.

Sagsøgeren i hovedsagen har foreslået, at de forelagte spørgsmål besvares således:

1. Artikel 46, stk. 3 i Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 er uforenelig med traktatens artikel 51 i det omfang, dens anvendelse medfører nedsættelse af pensioner, der er erhvervet i medfør af en medlemsstats lovgivning uafhængigt af forsikringsperioder tilbagelagt efter andre staters lovgivning.

2. Når i en medlemsstat retten til pension er erhvervet i medfør alene af de forsikringsperioder, der er tilbagelagt efter denne stats lovgivning, uden at det herved er nødvendigt at medregne forsikringsperioder, der er tilbagelagt efter andre medlemsstaters lovgivning, er den kompetente institution i den førstnævnte stat ikke berettiget til at bringe artikel 46, stk. 3 i forordning nr. 1408/71 i anvendelse og nedsætte den pension, den efter sin egen lovgivning er pligtig at yde.
3. Pensioner, hvortil der er erhvervet ret i en medlemsstat på grundlag af forsikringsperioder tilbagelagt inden for et fag, for hvilket der gælder en særordning, kan ikke nedsættes på grund af, at der i en anden medlemsstat er erhvervet ret til pension i medfør af forsikringsperioder tilbagelagt inden for rammerne af en almindelig ordning.

5. Indlæg fra den italienske regering

Den italienske regering har anført, at efter Domstolens fortolkning i dom af 28. maj 1974 (i sag 191/73, Niemann, Samling 1974, s. 581), tager traktatens artikel 51 »hovedsageligt sigte på det tilfælde, hvor en medlemsstats lovgivning ikke i sig selv — på grund af et utilstrækkeligt antal tilbagelagte perioder under denne lovgivning — tillægger den pågældende et krav på en ydelse, eller hvor den berettiger den pågældende til mindre end den maksimale ydelse«. Det er for at afhjælpe denne situation, at der åbnes mulighed for at sammenlægge perioderne. Det følger af denne fortolkning, at en ordning indebærende almindelig anvendelse af periodesammenlægning sammen med forholdsmæssig beregning er uforenelig med traktatens artikel 51. En begrænsning af dobbeltydelse er kun mulig i tilfælde af periodesammenfald. Den italienske regering slutter heraf, at den almindelige adgang til nedsættelse i artikel 46, stk. 3 i forordning nr. 1408/71 er uforenelig med traktatens artikel 51, da den indebærer, at retten til den større ydelse, der bevilges alene i medfør af den

nationale lovgivning, begrænses. Det benægtende svar på det første spørgsmål, den italienske regering foreslår, overflødiggor besvarelse af de øvrige spørgsmål.

Ved justitssekretærens skrivelse af 10. juli 1975 har Domstolen anmodet sagsøgeren i hovedsagen, Kommissionen samt Rådet om at fremkomme med forslag til besvarelse af henvisningsdomstolens spørgsmål 2 B, idet man navnlig ønskede en belysning af begrebet »særordning« i den forstand artikel 45 i forordning nr. 1408/71 anvender det, og dets betydning for en eventuel anvendelse af artikel 46, især dennes tredje stykke.

Efter Rådets opfattelse, er »særordninger« ordninger der gælder for særlige faggrupper under hensyntagen til disse gruppers særlige arbejdsvilkår.

I modsætning til det, der var gældende efter forordning nr. 3, skal bestemmelserne om særordninger i artikel 45 i forordning nr. 1408/71 kun anvendes i de tilfælde, hvor forholdsmæssig beregning er påkrævet i den i artikel 46, stk. 2, litra b) forudsatte betydning.

Hvad angår betydningen af begrebet særordning for anvendelsen af artikel 46, er denne begrænset i alle de tilfælde, hvor arbejdstagere i forvejen opfylder de i artikel 46, stk. 1 nævnte betingelser for ret til ydelse. Imidlertid er artikel 46, stk. 3 ligefuldt anvendelig på ydelser, hvoraf nogle bevilges under en særordning og andre under en almindelig ordning.

Også Kommissionen har fremhævet, at artikel 45 kun kommer i betragtning for så vidt angår *erhvervelsen* af ret til visse af de ydelser, særordningerne hjemler. Så snart det drejer sig om *beregningen* af ydelsernes beløb og om ydelsernes fastsættelse, er det artikel 46, der skal anvendes. Artikel 46, stk. 3 finder anvendelse, uanset hvilken ordning den pågældende arbejdstager har været undergivet, hvad enten denne er en almindelig

ordning eller en særordning. Også bestemmelsen i artikel 46, stk. 2 er klar: ved beregningen af det teoretiske ydelsesbeløb betragtes alle perioder som tilbagelagte under den lovgivning, den kompetente institution anvender på tidspunktet for ydelsens fastsættelse.

Sagsøgerne i hovedsagen har gjort gældende, at selv om der — efter den 1. januar 1968 — ikke længere findes nogen pensionsrærdning for minearbejdere i Belgien, bevilges disse pensioner dog fortsat efter særlige regler. Derfor bør fordele, der er opnået i medfør af disse særlige regler ikke formindskes på grund af rettigheder, der er erhvervet i en anden stat i henhold til forsikringsperioder tilbagelagt under en almindelig ordning. Er bestemmelsen i stk. 3 i artikel 46 i forord-

ning nr. 1408/71 uforenelig med traktatens artikel 51, for så vidt den medfører en nedsættelse af ydelser, som en enkelt stats lovgivning berettiger til, er den det så meget desto mere, for så vidt nedsættelsen rammer fordele, der tilkommer arbejdstagere undergivet særlige lovbestemmelser.

I retsmødet den 16. september 1975 har Rådet, repræsenteret af sin befuldmægtigede A. Sacchettini, Kommissionen, repræsenteret af sin befuldmægtigede M. J. Jonczy, samt sagsøgeren i hovedsagen, repræsenteret af Peltot, afgivet mundtlige indlæg.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 25. september 1975.

Præmisser

- 1 Ved afgørelse af 24. februar 1975 indgået til Domstolens justitskontor den 6. marts 1975 har Tribunal du Travail i Bruxelles i medfør af EØF-traktatens artikel 177 stillet tre spørgsmål vedrørende gyldigheden og fortolkningen af artikel 46, stk. 3 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-specialudgave 1971 (II), s. 366; org. ref. JO af 5. juli 1971, nr. L 149, s. 18);
- 2 disse spørgsmål er rejst under en retssag mellem den belgiske institution, der varetager fastsættelsen af pensioner til arbejdstagere, og arvingerne efter en vandrende arbejdstager og angår beregningen af den alderspension, sidstnævnte havde krav på indtil sin dødsdag;
- 3 den nævnte arbejdstager, der havde tilbagelagt forsikringsperioder i Belgien og i Italien, opfyldte i den første medlemsstat samtlige de betingelser, den nationale ret stillede for erhvervelsen af ret til denne ydelse, der beregnet i henhold til denne lovgivning androg 34 358 francs;
- 4 for at han kunne erhverve ret til ydelse i sidstnævnte medlemsstat, var det derimod nødvendigt, at han påberåbte sig bestemmelserne i artikel 45 i forord-

ning nr. 1408/71, og denne ydelse blev fastsat efter sammenlægning af de i de to medlemsstater faktisk tilbagelagte perioder og forholdsmæssig beregning af den italienske ydelse;

- 5 under henvisning til reglen i stk. 3 i artikel 46 i forordning nr. 1408/71 om et maksimum ved sammenlægning af de forskellige medlemsstaters ydelser nedsatte den belgiske institution ydelsen til 26 427 francs;
- 6 dette beløb udgør den belgiske ydelses teoretiske beløb, det vil sige det beløb, der ville fremkomme, hvis de perioder, der var tilbagelagt i de to medlemsstater, alle var blevet tilbagelagt i Belgien, med fradrag af den italienske ydelse fastsat efter periodesammenlægning og forholdsmæssig beregning.
- 7 Den belgiske institution har med denne beregningsmåde villet gennemføre et princip, hvorefter vandrende arbejdstagere i medfør af de forskellige pensioner, der bevilges dem i forskellige medlemsstater, tilsikres et samlet beløb svarende til den højeste ydelse, de ville have opnået, såfremt deres samlede beskæftigelsestid var tilbagelagt efter den ene eller den anden af de pågældende medlemsstaters lovgivning;
- 8 efter det samme princip skal dette beløb udgøre det maksimale af, hvad de pågældende sammenlagt kan modtage i medfør af disse forskellige pensioner;
- 9 ved de spørgsmål, den nationale ret har forelagt, ønskes det oplyst, om denne regel, for så vidt den fastsætter en øvre grænse for de sammenlagte ydelser, skal finde anvendelse i tilfælde som det foreliggende, og i bekræftende fald om den da må betragtes som uforenelig med traktatens artikel 51.

Vedrørende det første spørgsmål og den første del af det andet spørgsmål

- 10 I disse spørgsmål spørges der, om artikel 46, stk. 3 i Rådets forordning nr. 1408/71 er forenelig med traktatens artikel 51, og i bekræftende fald om bestemmelsen skal anvendes på pensioner, der ydes vandrende arbejdstagere på grundlag af forsikringsperioder, som ikke er sammenfaldende med perioder, der er lagt til grund ved beregningen af pension i andre af Fællesskabets lande.

- 11 Traktatens artikler 48 til 51 danner grundlag, ramme og grænse for forordningerne om social sikring af vandrede arbejdstagere;
- 12 artikel 51 forpligter Rådet til at vedtage de foranstaltninger vedrørende social tryghed, der er »nødvendige« for at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed, ved med henblik på indrømmelse og opretholdelse af ret til sociale ydelser og beregning heraf at foreskrive sammenlægning af alle tidsrum, der medregnes i de forskellige nationale lovgivninger;
- 13 målet for artiklerne 48 til 51 ville ikke blive nået, hvis arbejdstagerne som følge af udøvelsen af deres ret til fri bevægelighed skulle miste de fordele i form af tryghed, som de under alle omstændigheder sikres, hvis kun en enkelt medlemsstats lovgivning finder anvendelse;
- 14 traktatens artikel 51 tager hovedsageligt sigte på det tilfælde, hvor en medlemsstats lovgivning — på grund af et utilstrækkeligt antal tilbagelagte perioder under denne lovgivning — ikke i sig selv giver den pågældende krav på en ydelse, eller hvor den berettiger den pågældende til mindre end den maksimale ydelse;
- 15 for at afhjælpe denne situation foreskriver denne bestemmelse, at den arbejdstager, som har været undergivet lovgivningen i to eller flere medlemsstater successivt eller skiftevis, har ret til sammenlægning af forsikringsperioder tilbagelagt i henhold til hver af disse staters lovgivning;
- 16 der skal altså ikke foretages periodesammenlægning og forholdsmæssig beregning, hvis dette medfører en nedsættelse af de ydelser, den pågældende kan gøre krav på i henhold til en enkelt medlemsstats lovgivning alene på grundlag af de forsikringsperioder, der er tilbagelagt efter denne lovgivning, uden at denne metode dog kan føre til en kumulation af ydelser for én og samme periode;
- 17 reglen om ikke-sammenlægning finder anvendelse selv i tilfælde, hvor de forsikringsperioder, der er tilbagelagt i den pågældende stat, falder sammen med forsikringsperioder tilbagelagt i en anden medlemsstat;

- 18 denne fortolkning bekræftes udtrykkeligt af artikel 45 i forordning nr. 1408/71, hvorefter en medlemsstats institution, såfremt erhvervelse, bevarelse eller generhvervelse af ret til ydelser efter denne medlemsstats lovgivning er betinget af, at der er tilbagelagt forsikrings- eller bopælsperioder, kun skal medregne forsikrings- eller bopælsperioder, tilbagelagt i andre medlemsstater, i »fornødent omfang«;
- 19 Rådet har således ved vedtagelsen af forordning nr. 1408/71 haft til hensigt at fastsætte gennemførelsesbestemmelser, der er i overensstemmelse med reglerne i traktatens artikel 51.
- 20 Artikel 46, stk. 3 fremtræder som en regel, der sætter et maksimum ved sammenlægning, og Rådet er ved udøvelsen af de beføjelser, artikel 51 tillægger det med hensyn til koordination af medlemsstaternes sociale sikringssystemer, inden for traktatens rammer bemyndiget til at træffe de nærmere bestemmelser om de krav på sociale ydelser, traktaten hjemler de pågældende;
- 21 imidlertid er det uforeneligt med artikel 51 at begrænse sammenlægning af ydelser på en måde, der indebærer en nedsættelse af de rettigheder, de pågældende allerede kan gøre krav på i en medlemsstat alene i medfør af dens nationale ret;
- 22 det må følgelig konkluderes, at artikel 46, stk. 3 er uforenelig med traktatens artikel 51, i det omfang bestemmelsen foreskriver, at ved sammenlægning af to ydelser, opnået i forskellige medlemsstater, skal det ydelsesbeløb, hvortil der er erhvervet ret udelukkende i medfør af national ret, nedsættes;
- 23 de øvrige spørgsmål bliver herefter overflødige.

Vedrørende sagsomkostningerne

- 24 De udgifter, der er afholdt af den italienske regering, Rådet og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, som har indgivet indlæg til Domstolen, kan ikke godtgøres;

25 da retsforhandlingerne i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser,

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt den af Tribunal du Travail i Bruxelles, 11. afdeling, ved kendelse af 24. februar 1975, for ret:

Artikel 46, stk. 3 i Rådets forordning nr. 1408/71 er uforenelig med traktatens artikel 51 i det omfang bestemmelsen foreskriver, at ved sammenlægning af to ydelser, opnået i forskellige medlemsstater, skal det ydelsesbeløb, hvortil der er erhvervet ret udelukkende i medfør af national ret, nedsættes.

Lecourt	Monaco	Kutscher	Donner	Mertens de Wilmars
Pescatore	Sørensen	Mackenzie Stuart	O'Keeffe	

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg, den 21. oktober 1975.

A. Van Houtte
Justitssekretær

R. Lecourt
Præsident