

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
F. G. JACOBS

fremsat den 14. april 1994 *

*Hr. afdelingsformand,
De herrer dommere,*

1. Tribunal du travail de Mons ønsker i denne sag en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 46 og 51 i Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 (som kodificeret i Rådets forordning (EØF) nr. 2001/83¹⁾) om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet.

2. Sagsøgeren i hovedsagen, Lio Bettaccini, har siden den 1. marts 1962 oppebåret en invalidepension i Belgien. Han har tillige oppebåret en invalidepension i Italien. Bettaccini opfyldte i Belgien samtlige de efter national lovgivning gældende betingelser for erhvervelse af ret til invalidepension, uden at det var nødvendigt for ham at støtte ret på forsikringsperioder tilbagelagt i en anden medlemsstat. Hans italienske invalidepension er en forholdsmæssigt beregnet pension, som han har erhvervet ret til ved sammenlægning af forsikringsperioder tilbagelagt i Italien og i

Belgien. En anvendelse af de belgiske nationale antikumulationsregler medførte fra starten en nedsættelse af det belgiske pensionsbeløb med henblik på at tage højde for Bettaccini's italienske pension. Den således fastsatte pension blev udbetalt til og med december 1989.

3. I juni 1992 blev Commission administrative de la Caisse de prévoyance (herefter benævnt »Commission administrative«) gjort bekendt med, at Bettaccini siden den 1. januar 1990 ud over sin italienske invalidepension havde oppebåret en ny italiensk ydelse, *assegno per il nucleo familiare* (»familietilskud«), der androg 90 000 LIT om måneden.

4. Commission administrative lagde til grund, at familietilskuddene udgjorde en integrerende del af den italienske invalidepension, hvorfor der i henhold til artikel 51, stk. 2, i forordning nr. 1408/71 burde foretages en fornyet vurdering med hensyn til Bettaccini's belgiske invalidepensionsrettigheder for perioden efter den 1. januar 1990. Ved denne fornyede vurdering anvendte Commission administrative den belgiske antikumulationsregel i artikel 23, stk. 1, i kongelig anordning af 19. november 1970, hvorefter kumulation af invalidepension i henhold hertil med en eller flere alders- eller

* Originalsprog: engelsk.

1 — EFT 1983 L 230, s. 6. En konsolideret udgave af forordningen er indeholdt i EFT 1992 C 325, s. 1.

invalidpensionsydelser efter belgisk eller udenlandsk lovgivning kun kan ske op til et beløb svarende til det årlige pensionsbeløb. Commission administrative traf bestemmelse om, at Bettaccini's invalidpension skulle nedsættes med henblik på at tage højde for de familietilskud, som Bettaccini havde oppebåret i Italien siden den 1. januar 1990. Commission administrative besluttede endvidere, at nedsættelsen skulle gives tilbagevirkende gyldighed, og fremsatte krav om tilbagebetaling af 450 729 BFR for perioden 1. januar 1990 — 31. oktober 1992. Jeg bemærker, at det af Commission administrative tilbagesøgte beløb i væsentlig grad oversteg det beløb, som Bettaccini rent faktisk havde oppebåret i form af familietilskud i den pågældende periode.

5. Bettaccini indbragte afgørelsen fra Commission administrative for Tribunal du travail de Mons. Han gjorde gældende, at familietilskuddene havde karakter af familieydelser, der ikke udgjorde en integrerende del af den italienske invalidpension, og at det savnede hjemmel i artikel 51 i forordning nr. 1408/71 at foretage en fornyet beregning af hans belgiske invalidpension.

6. Tribunal du travail de Mons har forelagt Domstolen følgende spørgsmål:

- »1) Kan den belgiske stat ved en beregning i henhold til artikel 46, stk. 3, i forordning nr. 1408/71 lægge til grund, at den

del af et italiensk familietilskud, som udbetales til en pensionsmodtager for en ægtefælle, som denne forsørger, jf. lov nr. 153 af 13. maj 1988, skal anses for en del af den pågældendes italienske invalidpension?

- 2) Skal artikel 51 i forordning nr. 1408/71 fortolkes således, at der i anledning af, at familieydelser og supplerende familieydelser er blevet afløst af de ved lov nr. 153 af 13. maj 1988 indførte familietilskud, kan foretages sammenlignende beregning og en hermed forbundet fornyet fastsættelse af nogle pensionsbeløb på grundlag af reglerne i national ret og i fællesskabsretten, jf. navnlig artikel 46 i forordning nr. 1408/71?»

7. Jeg vil undersøge det andet spørgsmål først. Formålet med dette spørgsmål er at få afklaret, hvorvidt Commission administrative som følge af, at Bettaccini blev berettiget til familietilskud med virkning fra den 1. januar 1990, i henhold til artikel 51, stk. 2, i forordning nr. 1408/71 kunne, eller ligefrem var forpligtet til, at foretage en fornyet beregning af hans belgiske invalidpension på grundlag af forordningens artikel 46. Forordningens artikel 51 bestemmer:

»1. Såfremt størrelsen af ydelser i de pågældende medlemsstater ændres med en bestemt procentdel eller et bestemt beløb som følge af stigninger i leveomkostningerne, ændringer i lønniveauet eller andre forhold,

som giver anledning til regulering, finder en sådan ændring direkte anvendelse på de ydelser, der er fastsat efter bestemmelserne i artikel 46, uden at der behøver foretages fornyet beregning i henhold til den nævnte artikel.

angår ydelser, der er omfattet af bestemmelserne i kapitel 3 (dvs. alderspensioner, ydelser ved dødsfald, efterladtepensioner samt — jf. forordningens artikel 40, stk. 1 — ydelser ved invaliditet).

2. Derimod skal der, i tilfælde af ændring af reglerne for fastsættelse eller beregning af ydelser, foretages fornyet beregning efter bestemmelserne i artikel 46.«

8. Det fremgår klart af affattelsen af artikel 51, stk. 2, at der kun ville kunne foretages en fornyet beregning på grundlag af artikel 46, såfremt der var sket en »ændring af reglerne for fastsættelse eller beregning af ydelser«. Det må i første række afgøres, hvilke former for ydelser der herved sigtes til. Skal der efter artikel 51, stk. 2, foretages en fornyet beregning i tilfælde af ændring af reglerne for fastsættelse eller beregning af *enhver* form for ydelse, som den pågældende oppebærer? Eller er det en forudsætning, at der er tale om ydelser omfattet af bestemmelserne i afsnit III, kapitel 3, i forordning nr. 1408/71 (hvilket kapitel artikel 51 er indeholdt i), hvis størrelse oprindeligt er blevet fastsat på grundlag af forordningens artikel 46?

10. Artikel 51 har overskriften »Regulering og fornyet beregning af ydelser«. Formålet med artikel 51, som har været genstand for fortolkning i en lang række domme fra Domstolen², er at fastlægge, hvornår der skal ske en fornyet beregning af ydelser fastsat i medfør af bestemmelserne i kapitel 3. Artikel 51 sonderer mellem to situationer. Stk. 1 omhandler den, hvor alderspensionsydelser eller ydelser ved invaliditet ændres med en bestemt procentdel eller et bestemt beløb som følge af stigninger i leveomkostningerne eller ændringer i lønniveauet. Når en sådan ændring (»dyrtidsregulering af ydelser«) indtræder i en af de pågældende medlemsstater, gælder ændringen med en bestemt procentdel eller et bestemt beløb de ydelser, der udbetales i denne medlemsstat, og der finder ingen fornyet beregning sted på grundlag af artikel 46, hverken i denne medlemsstat eller i nogen anden medlemsstat, i hvilken den pågældende oppebærer alderspension eller ydelser ved invaliditet. Stk. 2 finder anvendelse i tilfælde af en ændring af reglerne om fastsættelse af de pågældende ydelser eller af reglerne om beregning af disse, i modsætning til ændringer, der blot er udtryk for en dyrtidsregulering. Når der sker en sådan ændring, skal der foretages en fuldstændig fornyet beregning på grundlag af artikel 46. Ifølge dommen i Sinatra-sagen³

9. Det fremgår efter min opfattelse klart af opbygningen af og formålet med artikel 51 og af bestemmelsens ordlyd, at denne kun

2 — Jf. navnlig dom af 2.2.1982, sag 7/81, Sinatra, Sml. s. 137, af 1.3.1984, sag 104/83, Cinciuolo, Sml. s. 1285, af 21.3.1990, sag C-85/89, Ravida, Sml. I, s. 1063, og af 20.3.1991, sag C-93/90, Cassamali, Sml. I, s. 1401.

3 — Nævnt i note 2.

finder stk. 2 anvendelse, ikke alene, når ydelserne er genstand for en ændring som følge af ændringer af den relevante lovgivning, men også i tilfælde af ændringer, der skyldes indtrufne ændringer i den ydelsesberettigedes individuelle forhold.

11. Der er intet i ordlyden af artikel 51 til støtte for, at bestemmelsen angår andet end fornyet beregning af ydelser, der er omfattet af det kapitel, som bestemmelsen er indeholdt i. Navnlige indeholder ordlyden af artikel 51, stk. 2, intet til støtte for, at den deri omhandlede fornyede beregning skal foretages i anledning af andre ændringer end ændringer af reglerne om fastsættelse eller beregning af ydelser omfattet af det pågældende kapitel. Det forhold, at der sker en ændring af beregningsregler for andre former for ydelser som f.eks. familieydelser, giver ikke grundlag for at bringe artikel 51 i anvendelse.

12. Tribunal du travail de Mons er bekendt med Domstolens praksis vedrørende artikel 51. Retten har bemærket, at når Bettaccini er blevet tilkendt familietilskud, skyldes dette en gennemgribende ændring af italiensk lovgivning, hvorimod der ikke er tale om en ændring af Bettaccini's ydelser, som skyldes højere leveomkostninger. Retten har på den anden side fremhævet, at der ikke er sket nogen ændringer i Bettaccini's individuelle forhold. Det spørgsmål rejses, hvorvidt artikel 51 under disse omstændigheder indeholder hjemmel til at foretage en fornyet beregning på grundlag af artikel 46.

13. Tribunal du travail de Mons har drøftet, hvorledes familietilskuddet bør kvalificeres, i forbindelse med sit første præjudicielle spørgsmål snarere end i forbindelse med det andet spørgsmål. Retten bemærker, at den del af familietilskuddet, der udbetales som følge af, at den pågældende forsørger en ægtefælle, i henhold til belgisk lovgivning ikke kan anses for en familieydelse, men må betragtes som en integrerende del af den italienske invalidepension. Denne opfattelse med hensyn til familietilskuddet kan være årsagen til, at Tribunal du travail de Mons mener, at artikel 51, stk. 2, måske vil kunne bringes i anvendelse efter omstændighederne i sagen. Såfremt familietilskuddet måtte betragtes som en integrerende del af Bettaccini's invalidepension, ville det utvivlsomt være logisk at anse tilkendelsen af denne ydelse for en ændring af reglerne om beregning af Bettaccini's invalidepension.

14. Jeg mener dog ikke, at man kan kvalificere familietilskuddene på grundlag af reglerne i belgisk lovgivning. Gjorde man dette, ville retsvirkningerne af artikel 51 — som er en bestemmelse, der spiller en afgørende rolle i forbindelse med den i kapitel 3 fastlagte ordning, idet den fastsætter, hvornår der efter en ændring af ydelser i én medlemsstat skal foretages en fuldstændig fornyet beregning af de ydelser, som udbetales i samtlige de pågældende medlemsstater — være forskellige, alt efter den medlemsstat, hvis institutioner anvender bestemmelsen. Familietilskuddene bør derfor i henseende til artikel 51 være genstand for en selvstændig kvalificering i overensstemmelse med de relevante fællesskabsretlige regler og i lyset af ydelsens objektive beskaffenhed.

15. På dette punkt er Domstolens dom i sagen INAMI mod Viola⁴, som forelæggelsesdommen henviser til, efter min opfattelse ikke relevant. I denne dom fastslog Domstolen, at de nationale retsinstanser ved anvendelsen af nationale antikumulationsregler skal foretage en kvalificering af ydelser, der oppebæres i en anden medlemsstat, i overensstemmelse med den gældende nationale lovgivning, hvorved de skal gå »ud fra lovvalgsregler«, og at de fællesskabsretlige bestemmelser ikke er relevante. Det følger ikke af denne afgørelse, at kvalificeringen af en ydelse med henblik på anvendelsen af en fællesskabsretlig bestemmelse som artikel 51 i forordning nr. 1408/71 udelukkende skal foretages på grundlag af national lovgivning.

16. Nærmere oplysninger om familietilskuddene er indeholdt i forelæggelsesdommen og i den italienske regerings indlæg. Tilskuddene blev indført som et led i den italienske sociale sikringsordning ved lovdekret nr. 69 af 13. marts 1988, der senere blev ophøjet til lov nr. 153 af 13. maj 1988. For arbejdstagere, pensionsmodtagere, modtagere af sociale sikringsydelser med tilknytning til en lønnet beskæftigelse, arbejdstagere, som modtager bistand fra tuberkuloseforsikringsordningen, tjenestegørende og pensionerede medarbejdere i staten og tjenestegørende og pensionerede medarbejdere ved offentlige organer trådte tilskuddene i stedet for familiedydelser, supplerende familiedydelser og alle andre former for familiedydelser uanset betegnelsen. De relevante »familieenheder« er herved familieenheder, der består af ægtefæller, som

ikke er separeret, og af eventuelle børn under 18 år (idet der dog for handicappede børn ikke gælder nogen aldersgrænse). Udbetales familietilskuddet til en person, der oppebærer invalidepension, afhænger ydelsesbeløbet ikke af invalidepensionens størrelse, men af familiens indkomst og af det antal personer, som familieenheden består af. Ydelsesbeløbet er herved det samme som det, der udbetales til personer, der er erhvervsaktive, arbejdsløse eller alderspensionsmodtagere, og hvis forhold er de samme med hensyn til indkomst og familieenhedens sammensætning.

17. Efter min opfattelse fremgår det af oplysningerne i forelæggelsesdommen og i den italienske regerings indlæg, at familietilskuddene ikke kan anses for en integrerende del af invalidepensionen. Tilskuddet må tværtimod anses for en familiedydelse som forudsat i artikel 1, litra u), nr. i), i forordning nr. 1408/71, hvorefter der ved »'familiedydelser' [forstås] alle natural- eller kontant-ydelser, der tager sigte på udligning af forsørgerbyrder ...«⁵. Herefter må familietilskuddene være omfattet af afsnit III, kapitel 7 (»Familiedydelser og børnetilskud«), i forordning nr. 1408/71 og være udelukket fra anvendelsesområdet for kapitel 3. Den omstændighed, at Bettaccini har fået tilkendt sådanne ydelser, kan derfor ikke give anledning til en anvendelse af forordningens arti-

4 — Dom af 5.10.1978, sag 26/78, Sml. s. 1771.

5 — Jf. også dom af 16.7.1992, sag C-78/91, Hughes, Sml. I, s. 4839, præmis 22, hvori Domstolen udtalte, at »en ydelse, der tilkendes automatisk til familier, der opfylder visse objektive kriterier, især vedrørende deres størrelse, indtægter og formueforhold, skal betragtes som en familiedydelse som omhandlet i artikel 4, stk. 1, litra h), i forordning nr. 1408/71«.

kel 51 og skaber hverken nogen forpligtelse eller beføjelse for Commission administrative til at foretage en fornyet beregning af hans invalidepension på grundlag af forordningens artikel 46. Det andet spørgsmål må således besvares benægtende.

18. Hvis det andet spørgsmål som foreslået besvares benægtende, er det første spørgsmål ikke længere relevant, idet der ikke vil være noget grundlag for nogen fornyet beregning efter artikel 46 i forordning nr. 1408/71. Jeg bemærker blot, at det følger af, hvad jeg har anført i forbindelse med det andet spørgsmål, at familietilskuddene ikke kan anses for en del af den italienske invalidepension for så vidt angår en anvendelse af den tidligere antikumulationsregel i forordningens artikel 46, stk. 3, andet afsnit. Jeg indskyder her, at

denne antikumulationsregel nu er blevet ophævet, jf. Rådets forordning (EØF) nr. 1248/92 af 30. april 1992⁶, der i henhold til artikel 4 trådte i kraft den 1. juni 1992. Ved denne forordning blev der i forordning nr. 1408/71 indsat nogle nye bestemmelser, nemlig artikel 46a, 46b og 46c, som indeholder nye antikumulationsregler. Såfremt der i henhold til artikel 51 skulle foretages en fornyet beregning af Bettaccini's pension, ville artikel 46c kunne være relevant, idet denne bestemmelse indeholder regler om kumulation af ydelser ved invaliditet, alderspension og efterladtepensioner med andre former for ydelser. Den nationale retsinstans har imidlertid ikke forelagt nogen spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 46c, og det ville efter min opfattelse ikke være relevant at undersøge de mulige virkninger af denne bestemmelse i henseende til en fornyet beregning af Bettaccini's invalidepension, navnlig fordi en sådan fornyet beregning, når henses til min besvarelse af det andet spørgsmål, savner grundlag.

Forslag til afgørelse

19. Jeg skal herefter foreslå, at Domstolen besvarer spørgsmålene fra Tribunal du travail de Mons således:

»For så vidt angår tilfælde, hvor invalidepensionsydelser beregnes på grundlag af artikel 46 i Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71, skal forordningens artikel 51 fortolkes således, at der ikke kan foretages nogen fornyet beregning af ydelserne i anledning af, at den pågældende får tilkendt en ydelse som de i denne sag omhandlede familietilskud.«